

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

DU

Caractère politique de l'objet

DANS LA

règlementation des droits publics

SPECIALLEMENT

de la liberté de la Presse

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

sera soutenu le 23 Janvier 1909, à 4 heures 1/2.

PAR

HENRI MOTHON

Président : M. LARNAUDE

Suffragants { MM. CHAVEGRIN, professeur.
LESEUR, agrégé.

PARIS

TYPOGRAPHIE A. DAVY

52, RUE MADAME

1909

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

DU

Caractère politique de l'objet

DANS LA

règlementation des droits publics

SPECIALEMENT

de la liberté de la Presse

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

sera soutenu le 23 Janvier 1909, à 4 heures 1/2.

PAR

HENRI MOTHON

Président : M. LARNAUDE

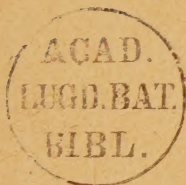
Suffragants { *MM. CHAVEGRIN, professeur.*
LESEUR, agrégé.

PARIS

TYPOGRAPHIE A. DAVY

52, RUE MADAME

1909



La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.

A MON PERE

INTRODUCTION

L'instinct de conservation qui pousse tous les êtres à défendre indépendamment même de leur volonté leur existence, exerce également son influence sur ces groupes organisés d'hommes qu'on nomme les Etats. Ils ont eux aussi leur vie propre à défendre contre leurs ennemis du dehors qui veulent leur suppression de la carte du monde, ou leur affaiblissement ; ils ont surtout à lutter contre des adversaires mécontents ou jaloux qui, nés sur le même sol qu'eux, aspirent à renverser les formes gouvernementales établies.

Les guerres, à notre époque, se font heureusement chaque jour plus rares, mais les dissensions intérieures n'ont pas subi la même loi, elles n'ont perdu ni de leur nombre, ni de leur acuité. L'histoire de la France au ^{xix}^e siècle est faite de ces incessants combats livrés par les différents régimes qui se sont succédé pour défendre, sans y réussir toujours, leur existence.

C'est, qu'en effet, les sociétés modernes ont donné à tous les mécontents des armes terribles pour défendre leurs revendications, elles ont permis à tous les citoyens de se réunir pour étudier en commun les mesures propres à faire triompher leurs idées, de convoquer les

masses pour leur exposer leurs doctrines, de propager par la presse leurs théories, et de donner ainsi à leurs revendications une portée plus large et une durée plus grande que celle de la parole humaine.

L'association, la réunion, la presse, ne vivent plus aujourd'hui de la tolérance consentie ou forcée du pouvoir. Les constitutions leur ont donné la perpétuité qu'elles peuvent donner à tout ce qu'elles créent, elles en ont fait des libertés publiques, les ont inscrites dans nos Codes, en ont fait des droits.

Si, par ces divers moyens les citoyens peuvent exercer un droit de contrôle sur les affaires publiques et aider, théoriquement au moins, ceux qui sont chargés de les diriger, ils peuvent aussi, par leurs attaques incessantes et injustes, paralyser les meilleures intentions, et faire échouer les plus urgentes réformes. Une fois consenties, ces libertés ne se peuvent plus reprendre, et désormais, les gouvernements les trouvent à leur naissance. Si leur existence est assurée, leur puissance considérable n'est plus aujourd'hui contestable, ce sont des forces avec lesquelles il faut compter, et le problème tant de fois débattu et solutionné, est de soutenir celles d'entre elles qui défendent les principes du pouvoir et servent ses intérêts, et de paralyser celles qui le critiquent et l'attaquent.

Ces préoccupations constantes se retrouvent chez tous les régimes et les législations ont toujours fait directement ou indirectement une place spéciale aux associations, aux réunions, à la presse, qui traitaient des

affaires publiques, et qu'on qualifiait d'un mot, association, réunion ou presse *politique*.

Si les amis du pouvoir ont toujours pu sans crainte accepter cette épithète, ses adversaires n'ont pas mis le même empressement à s'inscrire sous cette dénomination qui appelait sur eux l'attention des gouvernants et les exposait aux rigueurs administratives et aux sévérités judiciaires.

Après avoir indiqué brièvement les principales mesures auxquelles ont été soumises les associations, les réunions, la presse, à raison du caractère politique de leur objet, j'essaierai d'indiquer les diverses conceptions qui ont été données de cet objet politique.

LIVRE PREMIER

LES DROITS PUBLICS D'ORDRE POLITIQUE

AU XIX^e SIECLE

CHAPITRE PREMIER

LA LIBERTÉ DE RÉUNION ET D'ASSOCIATION **ET LA LIBERTÉ DE LA PRESSE PENDANT LA RÉVOLUTION**

La Révolution française, en proclamant la libre accession de tous les citoyens aux fonctions publiques et surtout en reconnaissant à ces mêmes citoyens un droit de contrôle sur les affaires de l'Etat, ouvrit l'ère des luttes politiques. C'est de cette époque, en effet, que datent réellement comme droits publics d'ordre politique : la liberté de réunion et d'association, la liberté de la presse.

Il est à peine besoin de rappeler les proclamations de la Révolution où se trouvent affirmé que « la loi est « l'expression de la volonté générale », que « tous les « citoyens ont droit de concourir personnellement ou « par leur représentant à sa formation (1) ».

(1) Art. 6 de la Constitution des 3-14 septembre 1791.

Que « tous les citoyens ont le droit de constater par
« eux-mêmes ou par leurs représentants la nécessité de
« la contribution publique, de la consentir librement,
« d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité,
« l'assiette, le recouvrement et la durée (1) ».

Mais ce contrôle de l'individu ne saurait s'exercer si les citoyens ne peuvent se réunir pour se concerter sur leurs revendications, leurs critiques et leurs vœux, s'ils ne peuvent en appeler à ce grand juge qu'est l'opinion publique.

Aussi la Révolution, logique avec elle-même et avec les principes qu'elle proclamait, inséra-t-elle dans ses constitutions, comme corollaires de sa théorie du droit de contrôle du citoyen sur les affaires publiques que
« la libre communication des pensées et des opinions
« est un des droits les plus précieux de l'homme : tout
« citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement,
« sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas
« déterminés par la loi (2) ».

« Nul ne peut être empêché de dire, écrire, imprimer
« ou publier sa pensée, les écrits ne peuvent être sou-
« mis à aucune censure avant leur publication ; nul ne
« peut être responsable de ce qu'il a écrit ou publié
« que dans les cas prévus par la loi (3). »

Il est indiscutable que la Constitution du 26 août 1789 proclame la liberté des réunions et de la presse ; en est-

(1) Art. 14 de la même Constitution.

(2) Déclaration du 26 août 1789, art. 11.

(3) Constitution, 5 fructidor, an III, 22 août 1793, art. 353.

il de même de la liberté des associations ? Celles-ci ne sont pas nommément désignées. Les hommes de cette époque pressentaient-ils le rôle des clubs, ou leur idéal politique n'admettaient-ils pas d'intermédiaire entre l'individu et l'Etat ? Les deux explications sont plausibles encore que la seconde soit bien conforme aux idées de l'époque.

Adolphe Faustin-Hélie (1) estime qu'en gardant le silence sur les associations, la Constitution prétend les proscrire. N'est-ce pas en contradiction avec le principe primordial de la Révolution que la liberté est le droit commun et que rien ne saurait être prohibé sans un texte de loi. La constitution de 1793 reconnaît implicitement le droit d'association quand elle dispose « qu'il ne peut être formé de corporation ni d'association contraires à l'ordre public » ; les autres ont donc le droit d'exister. D'ailleurs l'article 62 de la loi du 4 décembre 1789 affirme que « les citoyens actifs ont le droit de s'assembler paisiblement et sans armes en assemblée particulière ». La loi du 13-19 novembre 1790 est plus formelle encore. « L'Assemblée nationale dit-elle, déclare que les citoyens ont le droit de s'assembler paisiblement et de former entre eux des sociétés libres. »

Ce droit d'exprimer ouvertement par la parole ou par la plume sa pensée paraissait aux hommes de la Révolution une des conditions essentielles de la nouvelle société qu'ils venaient d'établir. Cette idée restera si pro-

(1) Constitutions françaises, édit. 1875, page 38.

fondément ancrée dans les esprits de cette époque, que les constitutions reproduiront presque toutes ces déclarations de principe, et que, lorsque des abus évidents forceront le législateur à adopter des mesures restrictives, ce sera par de simples lois d'exception votées comme à regret et pour un temps, et qui ne feront que suspendre les droits établis par ces constitutions destinées à l'immortalité.

Les abus, les excès ne tarderont pas en effet à imposer aux plus fanatiques partisans de la liberté une réglementation. On la pressent déjà dans les articles 360 et suivants de la Constitution du 5 fructidor, an III (22 août 1793). « Il ne peut être formé de corporation ni d'association contraire à l'ordre public (art. 360. » « Aucune assemblée de citoyens ne peut se qualifier de société populaire. » (Art. 361.) « Aucune société particulière s'occupant de *questions politiques* ne peut correspondre avec une autre, ni s'affilier à elle. »

La loi du 30 septembre-9 octobre 1791, disposait déjà que « nulle société, nul club, nulle associations de citoyens ne peuvent avoir sous aucune forme une existence politique ».

Cette du 16 octobre 1794 (25 vendémiaire an III), défendait « toute affiliation, agrégation, fédération, ainsi que toute correspondance en nom collectif entre sociétés ».

La théorie cède ainsi peu à peu devant les faits, et la nécessité d'éviter le renouvellement des nombreux abus commis à cette époque par les clubs. Ce sont leurs excès

qui ont motivé les premières atteintes portées aux droits publics d'ordre politique, et c'est la liberté d'association et de réunion qui en a été la première victime, et cela, à raison peut-être du peu de sympathie que les esprits de l'époque professaient à son égard, mais aussi à raison du caractère politique qu'ont revêtu dès l'origine les associations de la Révolution.

Si la loi Chapelier de 1791 paraît procéder de conceptions théoriques sur l'organisation de la société, la Constitution de 1793, en visant expressément les associations s'occupant de questions politiques (art. 361), montre bien que sa préoccupation est moins de poser une règle générale, que de mettre un terme aux difficultés qu'avaient suscitées les clubs.

On peut donc dire que même pour les associations, la liberté resta la règle, mais que l'intérêt général exigea momentanément la suspension de cette liberté pour quelques sociétés.

Malgré la difficulté considérable qu'il y a à dégager de la législation cahotique de la Révolution une idée générale, et à découvrir dans des textes contradictoires la pensée dominante, on peut retrouver pour la liberté de la presse la même évolution que pour la liberté d'association : proclamations enflammées qui s'étonnent qu'il soit même besoin d'affirmer que la liberté est de droit commun, et qui ne s'explique la nécessité de proclamer cet axiome que par « le souvenir récent du despotisme » ; mesures réglementaires rendues nécessaires, mais prises à regret et pour un temps.

« Les journaux, les autres feuilles périodiques et les presses qui les impriment, sont mises pendant un an sous l'inspection de la police (1). »

La raison de cette mesure d'exception se trouvera exposée lors de la loi du 28 février, an VIII, dans les considérations dont les législateurs de l'époque aimaient à faire précéder leurs décisions.

« Les consuls considérant qu'une partie des journaux
« qui s'impriment dans le département de la Seine sont
« des instruments dans les mains des ennemis de la
« République, que le gouvernement est chargé spécialement par le peuple de veiller à sa sûreté. (Art. I.)
« Le ministre de la police ne laissera pendant la durée de la guerre imprimer, publier et distribuer que les
« journaux désignés..... (suit la liste des journaux), et
« les journaux s'occupant exclusivement de sciences,
« arts, littérature, commerce, annonces et avis. »

La lecture de cette déclaration et de l'article premier de la loi montre bien que les législateurs de l'an VIII se souviennent des déclarations de 1789 et de 1791, que la libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme, que seul, l'Etat de guerre autorise la suspension momentanée de cette liberté, suspension dont la durée est limitée par la durée même de la guerre.

Si le texte de la loi ne restreint pas la mesure aux journaux politiques, il n'en ressort pas moins de sa lec-

(1) Art. 35 de la loi du 15 fructidor, an V (5 septembre 1797).

ture que ce sont eux, et eux seuls, qui sont visés, mais, pour éviter de les proscrire ouvertement, mesure directe et brutale, on préfère, par un artifice de pure forme, artifice dont se serviront à leur tour les gouvernements de la Restauration, proclamer la liberté de catégories limitativement énoncées.

Bien que très rapide, cet exposé de la législation intermédiaire en matière de droits publics d'ordre politique, ne laisse pas que de montrer très nettement l'importance du caractère politique des associations, des réunions, et de la presse au point de vue de leur réglementation.

La liberté, si chère aux esprits de cette époque, resta pour eux le grand idéal vers lequel tendent les sociétés. La réglementation ne doit être que momentanée, provisoire, jusqu'au moment où, croyaient-ils, serait faite l'unité politique de la France, comme s'était faite son unité territoriale.

CHAPITRE II

LA LIBERTÉ DE RÉUNION ET D'ASSOCIATION

DE 1815 A 1901

Pendant toute la durée du Premier Empire, par suite du besoin de calme qui succède toujours aux périodes troublées, et par le fait de la toute-puissance de Napoléon, associations, réunions et journaux n'existeront que d'une vie incolore, et avec l'autorisation formelle de l'administration.

L'article 291 du Code pénal dispose que « nulle association de plus de vingt personnes dont le but sera « de se réunir tous les jours ou à certains jours marqués pour s'occuper d'objets religieux littéraires, politiques ou autres ne pourra se former qu'avec l'agrément du gouvernement et sous la condition qu'il plaira « à l'autorité publique d'imposer à la société ».

Le Code pénal est, on le voit, assez peu favorable aux associations qu'il soumet à l'autorisation préalable du pouvoir qui, même arbitraire, n'est susceptible d'aucun recours.

L'article 291 impose à toutes les associations, quel que soit leur but, la même réglementation sévère, mais cette mesure générale est incontestablement inspirée par

la méfiance que professait le législateur à l'égard des associations politiques et religieuses. L'intention des auteurs du Code pénal en établissant un régime uniforme pour toutes les associations, et en imposant l'autorisation préalable, était de permettre au gouvernement de ne tolérer la formation que de groupes dont l'existence ne saurait jamais être un danger pour lui. Si les dispositions de l'article 291 sont si restrictives au point de vue de la liberté d'association, c'est qu'elles visent, non pas comme le texte paraît l'indiquer, les associations en général, mais une certaine catégorie de celles-ci, les associations politiques. En définitive, l'article 291 du Code pénal a été fait exclusivement pour les clubs et sociétés analogues qui groupaient les mécontents, pour les associations politiques.

La loi du 10 avril 1834 vient encore aggraver cette réglementation ou plutôt prévenir les manœuvres qui voudraient éluder l'application de l'article 291.

ARTICLE PREMIER. — « Les dispositions de l'article 291 du Code pénal sont applicables aux associations de plus de vingt personnes, alors même que ces associations de plus de vingt personnes seraient partagées en sections d'un nombre moindre et qu'elles ne se réuniraient pas tous les jours ou à des jours marqués. L'autorisation donnée par le gouvernement est toujours révocable. »

La loi du 28 juillet 1848 inspirée par le souvenir récent des troubles provoqués par les comités secrets, interdit dans son article 13, toutes les sociétés secrètes, quel que soit leur but. Il n'est pas besoin de rappeler

la part considérable que prirent les clubs, dans la chute de la monarchie de juillet. Si l'association, groupement permanent était interdit, les réunions étaient au moins tolérées, et c'est sous forme de banquets que l'association devait exercer son action politique.

Les clubs ne bénéficieront pas de la loi de 1881, car l'article 7 de cette loi spécifie qu'ils demeurent interdits.

C'est qu'en effet les clubs constituent toujours une association dont le but principal est d'organiser des réunions publiques et de les diriger. La loi du 22 juin 1849, les décrets des 28 juillet 1848 et 25 mars 1852, resteront donc toujours en vigueur et ne seront abrogés que par la loi récente de 1901 qui établit pour l'association, comme l'avaient fait avant elle les lois de 1881 pour la presse et la réunion, un régime de liberté.

Cette liberté des réunions publiques a été proclamée par la loi du 30 juin 1881, qui a abrogé la loi du 6-10 juin 1868. Celle-ci, dans son article premier, conservait la distinction des réunions publiques en réunions politiques ou religieuses qui restaient soumises à l'autorisation, et les autres réunions qui n'étaient point astreintes à cette formalité.

Les réunions publiques peuvent avoir lieu sans autorisation préalable sous les conditions prescrites par les articles suivants (déclaration de sept personnes indiquant le local, le jour, l'heure de la séance, ainsi que l'objet spécial et déterminé de la réunion). Toutefois, les réunions publiques ayant pour effet de traiter de ma-

tières politiques ou religieuses continuent à être soumises à cette autorisation (1).

Ces dispositions, nous l'avons dit, devaient être abrogées par la loi du 20 juin 1881, qui proclame dans son article premier que « les réunions sont libres ». « Elles peuvent avoir lieu sans autorisation préalable sous les « conditions prescrites par les articles suivants (déclaration préalable 24 heures avant la réunion). »

Le régime des associations et celui des réunions a suivi une marche parallèle, bien que moins rapide, en ce qui concerne les associations ; la législation spéciale à laquelle elles étaient soumises les unes et les autres a disparu en 1881 et en 1901, pour faire place à une réglementation libérale uniforme.

Nous retrouverons la même évolution en ce qui concerne les journaux et autres écrits périodiques.

(1) Loi de 1868, art. 5.

CHAPITRE III

LA LIBERTÉ DE LA PRESSE DE 1815 A 1881

Le régime de la presse politique a subi pendant les cinquante premières années du siècle dernier, quelques modifications plus apparentes souvent que réelles.

L'article 23 du projet du 6 avril 1814 portait que « la liberté de la presse est entière, sauf la répression légale des délits qui pourraient résulter de l'abus de cette liberté. »

L'article 8 de la Constitution reproduit le texte du projet en lui donnant cependant une forme moins absolue. « Les Français ont le droit de publier et de faire imprimer leurs opinions en se conformant aux lois qui doivent réprimer les abus de cette liberté. »

L'histoire de la presse sous la Restauration et le second Empire présente cependant des lois qui ont essayé, sinon de supprimer complètement la liberté ainsi promise, du moins de la limiter. Si les gouvernements n'ont jamais rencontré que peu de difficultés à poursuivre les publications contraires à la morale, il ne leur a pas toujours été facile d'atteindre ceux de leurs adversaires qui usaient de la presse pour critiquer leurs actes.

Il fallait tenir compte des promesses constitutionnelles données, éviter de s'aliéner l'opinion publique par des mesures trop directes et trop brutales, et cependant réduire au silence les partis politiques d'opposition qui trouvaient dans la presse périodique un moyen commode et efficace de propager leurs idées.

Pour arriver à ce résultat, le législateur a employé successivement deux méthodes, deux systèmes assez différents.

Avec les lois de 1819, 1822, 1828, 1849, avec le décret-loi de 1852, la presse politique a été soumise, à raison même de son caractère, à une réglementation spéciale à laquelle échappait la presse non politique.

Avant d'arriver à l'assimilation complète établie par la loi de 1881, les gouvernements ont usé à l'égard des journaux politiques, de deux armes, l'autorisation préalable et le cautionnement. La loi du 9 juin 1819 disposait dans son article 1^{er} que « les propriétaires ou éditeurs de tout journal ou écrit périodique consacré en tout ou en partie aux nouvelles ou matières politiques et paraissant, soit à jour fixe, soit par livraison et irrégulièrement, mais plus d'une fois par mois, seront tenus : 1° De faire une déclaration indiquant le nom au moins d'un propriétaire ou éditeur responsable, sa demeure et l'imprimerie dûment autorisée dans laquelle le journal ou l'écrit périodique est imprimé ; 2° de fournir un cautionnement ».

Dans son article premier, la loi du 17-18 mars 1822, qui se contentait du dépôt pour la presse en général,

exigeait l'autorisation du roi pour la publication d'un journal politique.

« Nul journal ou écrit périodique, consacré en tout ou en partie aux nouvelles ou matières politiques, et paraissant, soit régulièrement et à jour fixe, soit par livraison et irrégulièrement, ne pourra être établi sans l'autorisation du roi. »

Ces dispositions qui soumettaient à l'autorisation et au cautionnement préalables les journaux politiques, montrent combien grande était la préoccupation du gouvernement de réglementer cette partie de la presse : il ne s'agit plus de considération générale sur les droits théoriques des citoyens, ce que veut avant tout le législateur de 1822, c'est réduire au silence ses adversaires.

Le coup porté fut sensible. La Constitution était violée. Que devenait la liberté de la presse promise et garantie par l'article VIII de la Constitution ? La loi de 1828 la rétablit, tout au moins en apparence.

« ARTICLE PREMIER. — Tout Français majeur, jouissant des droits civils, pourra sans autorisation préalable publier un journal ou un écrit en se conformant aux dispositions de la présente loi. »

« ART. 2. — Le ou les propriétaires de tout journal ou écrit périodique seront tenus avant sa publication de fournir un cautionnement. » (Suit le taux.)

« ART. 3. — Sont exempts du cautionnement : 1° Les journaux ou écrits périodiques qui ne paraissent qu'une fois par mois ;

« 7° Les journaux, ou écrits périodiques exclusive-

« ment consacrés, soit aux sciences mathématiques,
« physiques et naturelles, soit aux travaux et recherches d'érudition, soit aux arts mécaniques et libéraux, c'est-à-dire aux sciences et aux arts dont s'occupent les trois Académies des sciences, des inscriptions et des beaux-arts de l'Institut royal ;

« 3° Les journaux ou écrits périodiques étrangers aux matières politiques et exclusivement consacrés aux lettres ou à d'autres branches de connaissances non spécifiées précédemment, pourvu qu'ils ne paraissent pas plus de deux fois par semaine ;

« 4° Tous les écrits périodiques étrangers aux matières politiques, et qui seront publiés dans une autre langue que la langue française ;

« 5° Les feuilles périodiques exclusivement consacrés aux avis, annonces, affiches judiciaires, arrivages maritimes, mercuriales et prix courants.

La loi de 1828 qui remplaçait l'autorisation par le cautionnement est construite d'une manière assez habile. L'article premier proclame la liberté de la presse, liberté à laquelle l'article 2 met bien une condition, mais dont sont en fait dispensés tous les journaux non politiques. Ceux-ci ne sont plus l'objet d'une mesure d'exception, mais ils ne bénéficient pas d'une tolérance accordée aux autres journaux.

Le résultat dernier est en fait que la loi de 1828 ne s'applique qu'à la presse politique, et par là se trouve démontré une fois de plus que, sous une réglementation générale, se cache la préoccupation de ne point

laisser sans armes le gouvernement contre des adversaires qui peuvent, à chaque instant, lui faire la plus terrible des oppositions.

La loi du 27 juillet 1849 qui abrogea la loi de 1828 ne devait pas se montrer plus libérale à l'égard de la presse politique. Indépendamment du dépôt prescrit par la loi du 21 octobre 1814, « tous les écrits traitant de matières politiques ou d'économie sociale, et ayant moins de 10 feuilles d'impression, autres que les journaux ou écrits périodiques, devront être déposés par l'imprimeur au parquet du procureur de la République du lieu de l'impression, ou vingt-quatre heures avant toute publication et toute distribution (art. 7). »

Ici encore, même réglementation spéciale aux écrits traitant de questions politiques ou d'économie sociale. L'adjonction des mots « économie sociale » s'explique par le souvenir récent de la Révolution de 1848 et par la forme nouvelle que prenaient les attaques dirigées contre le pouvoir. Il ne suffit plus d'éviter la critique des actes du gouvernement : désormais les ennemis les plus dangereux de l'ordre public seront ceux qui s'attaqueront aux fondements mêmes de la société, et qui, sous le nom de revendications sociales grouperont tous les mécontents.

J'aurai, d'ailleurs, à revenir sur la signification des mots « économie sociale » et sur les différences qui peuvent exister entre les questions sociales et les questions politiques.

Avant d'arriver à la loi de 1881, qui rendra à la presse

une liberté qu'elle ne connaissait plus depuis la Révolution, il faut mentionner le décret-loi du 17 février 1852, qui rétablissait pour la presse politique le régime de l'autorisation préalable. « Aucun journal ou écrit périodique traitant de matières politiques ou d'économie sociale et paraissant, soit régulièrement et à jour fixe, soit irrégulièrement, ne pourra être créé ou publié sans l'autorisation préalable du gouvernement (art. 1^{er}). »

Cette loi qui devait régir la presse pendant toute la durée du second Empire a soulevé, quant à la qualification de journal politique, de nombreux conflits dont il sera reparlé au moment où sera étudié la conception de l'objet politique

Les lois de 1868 et 1881 ne feront plus aucune distinction dans la réglementation de la presse à raison des sujets traités par les feuilles périodiques.

ARTICLE PREMIER de la loi du 11 mai 1868. — « Tout Français majeur et jouissant de ses droits civils et politiques peut, sans autorisation préalable, publier un journal ou écrit périodique paraissant, soit régulièrement et à jour fixe, soit par livraison et irrégulièrement. »

ART. 5 de la loi du 29 juillet 1881. — « Tout journal ou écrit périodique peut être publié sans autorisation préalable et sans dépôt de cautionnement après la déclaration prescrite par l'article 7. »

Il serait exagéré de voir dans cette nouvelle législation une réaction contre les abus qui se sont produits dans la qualification de presse politique. Il est plus

exact, je crois, de rattacher cette loi à une doctrine nouvelle, qui, dans la réglementation des droits publics, s'attache moins à l'objet de ces droits, au but que poursuivent les individus en les exerçant, qu'à la forme qu'ils revêtent.

Le problème ne sera plus de savoir si tel ou tel journal est ou n'est pas politique, mais bien de savoir si telle publication est ou n'est pas un journal.

Ce mode de réglementation se retrouve dans la loi de 1901, où, abstraction faite des congrégations religieuses, l'association y est étudiée et réglementée, moins dans son esprit que dans son organisme.

Cette méthode des catégories de droit séduit par son apparente simplicité ; il semble que l'arbitraire ici ne pourra plus se glisser dans les appréciations des tribunaux, qu'on évitera ainsi les abus et qu'on donnera à la liberté une existence moins fragile.

Ce rapide exposé de l'histoire des droits publics montre, je crois, l'importance que de tout temps le législateur a attachée aux associations, aux réunions et aux journaux politiques.

Quelles que soient les sympathies des gouvernements pour la liberté, ils ont tous été obligés de réglementer cette liberté, de la limiter pour assurer et défendre leur existence contre leurs adversaires.

Il est établi suffisamment, je l'espère, que les mesures restrictives imposées ont eu pour cause déterminante le rôle politique qu'ont joué les associations, les réunions et les journaux.

Les lois nombreuses qui les ont régis pendant plus de la moitié du xix^e siècle, les décisions des tribunaux beaucoup plus nombreuses encore rendues à leur endroit, établissent l'intérêt, intérêt historique aujourd'hui qu'il y a à rechercher les bases juridiques qui ont permis de distinguer les associations, les réunions et les journaux politiques des associations, des réunions et des journaux qui ne le sont pas, de préciser en un mot ce qui constitue « l'objet politique ».

LIVRE II.

LA PRESSE POLITIQUE

CHAPITRE PREMIER

LES TRAVAUX PARLEMENTAIRES

Lorsqu'il s'agit d'interpréter un texte de loi, trois sources d'information sont possibles : les débats parlementaires qui ont précédé le vote de la loi, la doctrine qui l'a étudiée et la jurisprudence qui l'a appliquée.

L'étude des comptes rendus législatifs ne fournit aucune indication quant au critérium qui devait servir à déterminer quelles seraient les matières politiques, et il n'est pas possible de faire mieux ressortir la difficulté de cette question qu'en reproduisant les discours prononcés lors de la discussion de la loi de 1828 par le ministre de l'Instruction publique et le garde des sceaux.

Un député, M. Devaux, désireux d'éviter aux journaux non politiques la lourde charge du cautionnement imposé par le projet de loi à la presse périodique, de-

mandait que seuls soient astreints au dépôt préalable d'un cautionnement les journaux politiques.

Le 6 juin 1828, le ministre de l'Instruction publique, M. de Vatisménil, répond ainsi à M. Devaux (1) :

« Messieurs

« Le premier motif qui, selon moi, doit vous déter-
« miner à rejeter l'amendement, c'est la difficulté ou
« plutôt l'impossibilité où sont les tribunaux de discer-
« ner les matières politiques d'avec celles qui ne le sont
« pas. Je me place pour un moment dans la situation
« où nous serions si l'amendement était adopté. On
« demande à créer un journal en déclarant qu'il n'aura
« pas le caractère politique. Je veux croire que la dé-
« claration sera faite de bonne foi et que dans l'origine
« on s'y conformera. Mais que les rédacteurs de jour-
« nal viennent à changer, et que ceux qui leur succè-
« dent trouvent qu'il est plus profitable de se livrer à
« des discussions politiques d'une manière plus ou
« moins franche, plus ou moins directe, avec des allu-
« sions et des précautions plus ou moins habiles. Alors
« arrive la nécessité d'appliquer la disposition de la loi
« du 9 juin 1819 contre les journalistes qui traitent des
« matières politiques sans avoir fourni de cautionne-
« ment, puisque le journal, de littéraire et de philoso-
« phique qu'il était dans le principe, est devenu jour-
« nal politique.

(1) *Moniteur universel*, 6 juin 1828.

« Ainsi nous voilà amenés à examiner si tel ou tel
« article, si une succession d'articles constitue un jour-
« nal politique.

« Je demande à tous les hommes de bonne foi, à
« toutes les consciences éclairées, quelles seront, en
« pareil cas, pour un tribunal, les règles de décision.
« Les tribunaux ne doivent prononcer que sur des ques-
« tions précises. C'est surtout en matière criminelle et
« correctionnelle que ce principe est vrai. Lorsqu'il
« s'agit de priver un citoyen de sa liberté et de pronon-
« cer une amende contre lui, il faut des règles détermi-
« nées. Ainsi, les lois sur la presse ont eu soin de don-
« ner des définitions claires et précises, des définitions
« telles, que, lorsque ces matières étaient soumises à
« des jurés, les questions pouvaient être posées ainsi :
« Tel accusé a-t-il ou non commis le délit avec les ca-
« ractères spécifiés ?

« Maintenant, supposez qu'on demande à un tribunal :
« tel individu a-t-il ou non parlé politique ? Quelle est
« la règle pour juger cette question ? Quelle est la ligne
« des démarcations possibles qui sépare les matières
« politiques de celles qui ne le sont pas ?

« On vous a dit que le cautionnement était un moyen
« employé pour empêcher certains journaux littéraires
« de lancer des épigrammes que l'on craignait. Mais
« messieurs, n'y a-t-il pas des matières plus graves,
« plus sérieuses, et qui touchent de plus près aux
« grands intérêts de la société et dans lesquelles il peut
« y avoir une hésitation raisonnable sur la question de

« savoir si le journal a empiété ou non sur le domaine
« de la politique ? Supposez, par exemple, qu'on accuse
« un journal habituellement consacré aux sciences his-
« toriques et philosophiques d'avoir parlé politique —
« qu'on l'incrimine à l'occasion d'une succession d'ar-
« ticles — d'avoir par des applications adroites et in-
« directes, parlé politique dans des dissertations histo-
« riques sur les diverses natures de gouvernements, car
« quand on veut passer à côté du délit, on ne va pas
« droit au but comme dans un journal consacré d'une
« manière patente aux matières politiques. Quel est le
« juge qui pourra déclarer en son âme et conscience
« que c'est là parler politique ? Si l'on s'était borné à
« raisonner sur la nature des gouvernements, ce ne se-
« rait pas parler politique. Ce qui rattacherait ce jour-
« nal aux matières politiques, ce seront les applications
« aux circonstances dans lesquelles la société se trou-
« vera placée.

« Si ces applications sont indirectes et nullement de
« nature à frapper tous les esprits, est-ce que vous trou-
« verez là ce caractère d'évidence sans lequel le magis-
« trat ne peut prononcer une condamnation contre un
« citoyen privé, contre un citoyen honorable d'ailleurs ?
« Puisque c'est un écrivain, et peut-être un écrivain
« distingué, et qu'il s'agit de le priver de sa liberté et
« de prononcer une amende contre lui, ce serait li-
« vrer la conscience du juge à de trop pénibles angois-
« ses. Vous épargnerez, messieurs, à la société, le dan-
« ger de ces décisions discrétionnaires que je pourrais

« appeler arbitraires, car là où il n'y a pas de caractère
« déterminé, tout est arbitraire de la part d'un magis-
« trat. Il y a, je le sais, des choses discrétionnaires en
« matière civile, mais en matière criminelle, ou correc-
« tionnelle, il ne doit pas y en avoir. C'est sur ce prin-
« cipe que le gouvernement s'est appuyé lorsqu'il vous
« a proposé l'abrogation de la « loi de tendance » (1).
« C'est encore un esprit résultant d'une succession d'ar-
« ticles et dans cette appréciation il y a anxiété pour
« le juge et péril pour les libertés publiques. »
.

Sur une réplique de Dupin, qui sera reproduite plus
loin, le Garde des Sceaux insiste à nouveau sur la dif-
ficulté qu'il y aurait à diviser la presse en journaux po-
litiques et en journaux non politiques.

. : . . . :

« La distinction qu'on voudrait établir entre les jour-
« naux aurait d'ailleurs un inconvénient grave qui a
« déjà été relevé, ce serait de reproduire les inconvé-

(1) L'orateur fait ici allusion aux difficultés qu'avait sou-
levées l'application de la loi de 1819, et, après elle, de celle de
1822, quant aux journaux qui, dans leurs articles, étaient sor-
tis du domaine qui leur avait été assigné au moment de leur
autorisation. Le problème délicat qui s'était posé était de
rechercher si, d'après l'ensemble des articles publiés par un
journal, cet écrit périodique n'accusait pas une tendance à
étendre sa compétence au delà des matières qu'il était au-
torisé à traiter. Cette appréciation si délicate avait soulevé
de nombreuses difficultés et donne lieu à nombre de décisions
arbitraires.

« nients des procès de tendance. En effet, comment se-
« rait-il possible de juger si un journal s'occupe de
« matières politiques ou seulement de matières religieu-
« ses et philosophiques autrement que par l'examen
« d'une succession d'articles ? un article politique inséré
« isolément constituerait bien une contravention à la
« loi de 1819, mais il ne suffirait pas sans doute pour
« établir que le journal serait sorti de sa catégorie, et
« pour le faire classer parmi les écrits politiques, il
« faudrait l'examiner tout entier et apprécier sa direc-
« tion habituelle.

« On vous a dit d'une manière fort ingénieuse que
« le projet de loi était en contradiction avec lui-même,
« puisque l'article 3 admettait une distinction entre les
« journaux littéraires et les journaux politiques, et qu'il
« fallait bien apprécier cette différence pour savoir si
« la dispense accordée à certaines feuilles littéraires
« pourrait être ou non retirée.

« Le savant député qui a développé l'objection a
« prévu lui-même la réponse qu'elle comportait ; il a
« remarqué en effet que cette appréciation, la loi ne
« l'abandonnait pas aux tribunaux, et qu'elle la résér-
« vait à l'administration, mais il a soutenu que c'était
« une espèce d'injustice dont les auteurs du projet de
« loi s'étaient rendus coupables envers les tribunaux,
« et il vous a demandé pourquoi l'administration pour-
« rait se livrer utilement à une appréciation dont les
« tribunaux seraient incapables.

« Je pense, messieurs, qu'il n'y a rien de contradic-

« toire dans la disposition du projet de loi, et qu'il
« ne contient rien qui soit injurieux à la sagacité des
« juges ; tout se concilie si on veut faire attention aux
« différences de position, si on considère ce qu'est l'ad-
« ministration, ce que sont les tribunaux, si l'on prend
« garde que les tribunaux ne doivent jamais être appe-
« lés par la loi à exercer un pouvoir discrétionnaire
« que toutes les attributions de ce genre qu'ils peuvent
« recevoir sont contraires à la nature et aux principes
« qui président au maintien du bon ordre judiciaire.
« L'Administration, au contraire, est sans cesse appe-
« lée par la loi à statuer sur des circonstances fugitives,
« imprévues, sur une foule d'événements variés que la
« loi n'a pu prévoir ; l'administration, au contraire de
« sa nature, exerce presque toujours une amiable com-
« position, et non une juridiction. Sans doute, c'est une
« raison pour que les pouvoirs de l'administration ne
« soient pas étendus au delà de ces justes bornes, mais
« c'en est une pour lui confier tout ce qui échappe aux
« définitions et aux prescriptions rigoureuses de la loi.

« C'est ce qui la distingue éminemment, et les tri-
« bunaux doivent sans cesse appliquer un texte positif
« de loi à des faits reconnus constants. »

. : : :

En réponse à ces objections, ceux qui réclamaient la
division de la presse en deux catégories n'opposent
qu'une fin de non-recevoir (1) :

(1) DUPIN aîné, 6 juin 1828, p. 794, 3^e colone, *Moniteur Universel*.

« Est-il vrai que la distinction présentée avec
« tant de talent par notre honorable collègue, M De
« vaux, offre une de ces difficultés insolubles qu'on ne
« puisse pas sans danger confier aux tribunaux, c'est
« un grand avantage de pouvoir opposer son adversaire
« à lui-même, et de trouver dans son propre ouvrage
« des termes de comparaison qu'il ne puisse récuser Je
« puiserai donc mon argument dans la loi même, dans
« la loi, œuvre du ministère, œuvre solidaire sans doute,
« à laquelle, à raison de ses connaissances légales si
« distinguées, M. le ministre de l'Instruction publique
« a eu une si grande part.

« M. le ministre nous dit que la distinction réclamée
« par M. Devaux est impossible, et il demande à quels
« signes on reconnaîtra qu'un journal scientifique ou
« littéraire, dans l'origine, a fait des incursions dans le
« domaine de la politique.

« Et bien, l'article 3 va me fournir une réponse. Cet
« article porte : « Le roi pourra, sur la demande mo-
« tivée de l'une des quatre Académies qui composent
« l'Institut royal, dispenser du cautionnement un jour-
« nal ou écrit périodique exclusivement consacré aux
« sciences, aux lettres et aux arts, qui ne paraîtrait
« qu'une fois par semaine ou plus rarement.

« L'article ne s'en est pas tenu là, on a prévu qu'il
« pourrait y avoir des infractions commises, et l'on
« ajoute : « Si ce journal ou écrit périodique vient à
« paraître plus souvent, ou si l'une de ses feuilles ou

« livraisons contient des nouvelles ou d'autres matiè-
« res politiques, la dispense lui sera retirée.

« N'est-il pas évident que c'est l'Administration qui
« jugera si l'écrit périodique est sorti de la limite qui
« lui est assignée ? Ce sera elle par exemple qui jugera
« si le journal auquel est accordé la dispense fait une
« incursion sur le domaine de la politique parce qu'il
« aura parlé d'un testament sollicité par un homme ha-
« billé en noir, ou parce qu'on aura traité une question
« semblable à celle du cordon sanitaire. Voilà donc la
« distinction admise. Si l'Administration peut la saisir,
« à moins de revendiquer pour elle la science infuse,
« les tribunaux le feront aussi, non pas avec cette sub-
« tilité qui distingue l'Administration, mais avec les ar-
« mes du droit, et en présence de la contradiction qui
« s'établit entre le ministère public et les parties elles-
« mêmes. La seule différence, c'est que vous feriez cette
« distinction à huis-clos, loin du grand jour de la publi-
« cité, seuls dans votre cause, et que les tribunaux ne
« jugeront qu'après avoir entendu le ministère public.

« Je dis que l'article 3 répond aux objections éle-
« vées contre l'amendement projeté à l'article 2. La
« distinction peut donc trouver place dans notre loi,
« car vous-mêmes vous l'y avez mise. Il n'y a plus que
« la question de savoir s'il y a des dangers à confier aux
« tribunaux l'application de cette distinction.

« Non, messieurs, si le texte de la loi répond, j'in-
« voque aussi l'expérience. N'est-il pas arrivé que les
« journaux qui n'avaient qu'un titre purement littéraire,

« ont essayé de franchir les limites ? Ils ont été répri-
« més par les jugements des tribunaux. Ces écarts ont
« été punis toutes les fois qu'on a reconnu qu'il y avait
« véritablement délit. Quand les tribunaux ont pensé
« qu'il n'y avait qu'une susceptibilité ridicule, et que
« l'action manquait de base, il y a eu absolution.

« La question sur l'amendement, de M. Devaux, est
« de savoir si la distinction entre les journaux purement
« politiques et littéraires est si difficile, qu'il faille re-
« jeter toute catégorie dans les délits de peur de se
« tromper et d'innocenter des coupables.

« L'embarras de savoir jusqu'à quel point cette in-
« vasion de telles ou telles doctrines constitue un délit,
« existe pour un journal politique comme pour tout
« autre. Si dans un journal purement religieux, peu
« fidèle à son titre, on avait dirigé les actes contre les
« libertés de l'Eglise gallicane qui, comme une veuve
« en deuil, demande vengeance du meurtre de son époux,
« ne faudrait-il pas que les tribunaux appréciasent ce
« délit, et y appliquer une peine, ne saurait jamais
« être une objection sérieuse pour le législateur. »

Les travaux préparatoires de la loi de 1849 ne révélèrent aucune préoccupation à cet endroit, et la seule objection faite à l'article 7 de la loi du 27 juillet 1849 sera de soustraire au dépôt préalable les circulaires électorales.

En 1868, lors de la discussion de la loi sur les réunions publiques, on invitera le gouvernement à préciser le sens du mot politique, Rouher répond :

« On nous demande ce que nous entendons par ces « mots « matières politiques ». Cette expression a été « définie par la jurisprudence, elle a sa définition, sa « consécration dans l'histoire, il faut donc l'accepter « comme une expression claire et fixée par le temps « et la jurisprudence. »

Les travaux parlementaires sont donc, en ce qui concerne le fondement de la distinction de la presse en journaux politiques et en journaux non politiques, absolument muets.

Le silence du législateur a d'ailleurs été souligné par les tribunaux (1). « Il importe peu que la loi de 1828 n'ait pas déclaré ce qu'elle entendait exclure, que ce qu'elle n'a pas défini, c'est aux juges de le discerner en se pénétrant de l'esprit qui l'a dictée (2). » « Attendu que la « loi n'a pas défini les matières politiques (3). Considérant que la loi n'a pas défini ce qu'il fallait entendre « par matières politiques (4), que le décret du 17 février 1852..... non plus que la loi qui l'a précédé n'a « pas défini ce qu'il fallait entendre par ces expressions : « matières politiques ou d'économie sociale (5). »

(1) Les arrêts auxquels il est fait allusion se trouvent en annexe, pour les plus importants, le texte même de l'arrêt a été reproduit, pour les autres il n'a été donné que la note de l'arrettiste.

(2) Cassation, 2 septembre 1842. D. 1841. I. 436.

(3) Cassation, 3 juillet 1840. D. 1840. I. 427. 21 septembre 1844. D. 1845. I. 63.

(4) Cour de Paris, 10 avril 1851. Dalloz. 1853. 2. 13.

(5) Cassation, 13 mai 1864. D. 64. 1. 393.

CHAPITRE II

Il convient cependant de faire remarquer les différentes expressions dont se sont servies les lois sur la presse pour désigner les journaux politiques. La loi de 1882 parle des « écrits périodiques » consacrés en tout ou en partie aux nouvelles ou matières politiques », celle de 1828, « les écrits périodiques étrangers aux matières politiques », les deux textes de 1849 et 1852 des « écrits périodiques traitant de matières politiques ou d'économie sociale ».

Certains écrivains et journalistes ont essayé de distinguer les « nouvelles politiques » des « matières politiques », celles-ci impliquant une appréciation personnelle et non le simple exposé, compte rendu d'un fait, d'un événement.

La réfutation de cette idée est présentée d'une manière très affirmative par M. Grattier dans son livre sur les « commentaires de la presse », parus en 1847 (tome II, page 137).

« Quelques personnes, dit-il, pensent que l'on doit
« réellement distinguer entre ce qui n'est que l'énoncé
« d'un fait matériel et les réflexions qui se rattachent à
« son examen, que la loi a entendu seulement désigner
« par matières politiques, ce qui était la conséquence
« de cet examen présenté, soit sous forme de dissertation

« ou de discussion, soit sous celle de réflexions ou de
« considérations que la distinction entre les matières
« politiques et les nouvelles n'est point vaine ; puisque
« la loi du 9 juin 1819, en plaçant les unes et les autres
« dans la même catégorie, a reconnu que cette distinc-
« tion ressortait de la nature des choses, qu'enfin, si
« la loi du 18 juillet 1828 n'a point répété les termes
« de celle du 9 juin, il faut en conclure qu'elle a entendu
« laisser les « nouvelles » dans le domaine de la libre
« publication sans cautionnement. »

Et il ajoute : « Nous ne pouvons partager cette opi-
« nion. Les mots « matières politiques » ont, dans le
« sens de la loi du 18 juillet 1828, une acception gêné-
« rale et absolue qui embrasse indifféremment toutes
« les matières susceptibles de se rattacher d'une ma-
« nière quelconque à la politique. Or, une « nouvelle »
« constitue véritablement une « matière politique ».
« si, de sa nature, elle est politique. La loi a voulu d'ail-
« leurs que la société trouvât dans le dépôt d'un cau-
« tionnement, une garantie. Cette garantie lui sera-
« t-elle refusée pour les journaux qui se borneraient à
« énoncer des faits politiques. On verrait alors des écrits
« périodiques donner toutes les nouvelles politiques,
« et se bornant à leur seul énoncé, échapper à l'obliga-
« tion du cautionnement. Mais ils n'en seraient pas
« moins dangereux pour l'ordre public, puisque les faits
« qu'ils rapporteraient pourraient exercer une fâcheuse
« influence sur l'opinion, soit par leur inexactitude, et
« par la manière dont ils les présenteraient, soit par

« les rapprochements avec d'autres faits qu'eux-mêmes offrirait au lecteur.

« Si, d'ailleurs, la loi de 1828 n'a pas comme celle de 1819, cumulé ces expressions « nouvelles ou matières politiques », c'est seulement afin d'éviter une redondance inutile, mais ce n'est point pour établir une distinction que la raison repousse. »

La même théorie est soutenue par M. Chassan (1).

La loi du 9 juin 1819, dit-il, se servait des mots « nouvelles ou matières politiques », celle de 1828 emploie seulement les mots « matières politiques » : il n'en faut pas conclure que les nouvelles politiques soient du domaine des journaux dont il s'agit, car les mots « matières politiques » comprennent... même la simple annonce des élections municipales et de celles de la garde nationale.

La jurisprudence de la Cour de cassation n'est pas moins formelle, car elle a jugé dans un arrêt du 2 septembre 1841 (2), que les dispositions de l'article 3 de la loi du 18 juillet 1828 n'est pas limitée aux discussions politiques et s'étend à l'insertion de tous actes faits ou écrits ayant ce caractère.

« Il importe peu, dit la Cour de Paris dans un arrêt du 10 avril 1851 (3), que l'article ne soit que la reproduction d'un discours prononcé par le président sortant

(1) Traité des délits et contraventions de la parole, 1846.

(2) D. 1841. 1. 436.

(3) D. 1853. 2. 13.

du Tribunal de commerce... Que ce journal ne pouvait reproduire de discours traitant de matières politiques sans sortir de l'exception qui le dispensait du cautionnement.

Plus sérieuse paraît la distinction qu'on a voulu établir entre les mots « matières politiques » et l'expression « économie sociale ».

On a dit que les matières politiques comprennent tout ce qui touche à l'administration et les matières d'économie sociale, tout ce qui a trait à l'organisation de la société.

De nos jours, il paraît incontestable qu'il existe entre ces deux expressions une différence assez notable, car, à notre époque, dans le langage courant, le mot politique s'entend surtout des rapports des groupes, des partis entre eux. C'est dans ce sens qu'est prise l'expression de loi politique, de cabinet politique du ministre de la Guerre ; mais pendant la première moitié du xix^e siècle, dans les lois de cette période, le mot politique était pris dans son sens étymologique le plus large, « *πολις — θελγη* », science, art, économie, de la cité, prise dans son acception historique d'Etat, de société, et le mot économie sociale n'est pas autre chose que la traduction littérale du mot politique.

En fait, aucune distinction n'a été établie entre ces deux expressions, ni par la doctrine, ni par la jurisprudence.

Le rapporteur de la loi de 1868 sur les réunions publiques s'exprimait ainsi :

« La commission s'est demandée si les matières politiques comprenaient les questions sociales, dans notre pensée, l'ordre politique embrasse l'organisation de la société entière, et les questions sociales rentrent par la nature même des choses dans les questions politiques. »

On ne peut être plus affirmatif.

La jurisprudence n'est pas moins formelle : « C'est, dit-elle, se livrer à des appréciations de l'ordre politique le plus élevé, que de rechercher notamment quelle est l'influence du travail et du salaire de la femme sur la moralité du peuple (1).

« Il faut entendre, ajoute-t-elle, dans le même arrêt, par ces mots « économie sociale », tout ce qui se rattache à l'organisation de la société », ce que le rapporteur de la loi de 1868 considérait comme essentiellement politique.

La doctrine et la jurisprudence paraissent donc unanimes à déclarer qu'il faut considérer comme journal politique tout écrit périodique qui, dans un article, même isolé, reproduit un discours politique ou annonce un fait ayant ce caractère, sans l'accompagner d'aucun commentaire. Il semble que le caractère politique ait, en quelque sorte, une existence objective, et qu'il ne résulte pas, comme certains l'ont pu prétendre, du but poursuivi par le journaliste. La conséquence de cette conception fut de supprimer les procès de tendance où les juges étaient obligés de dégager d'une suite d'articles l'esprit qui les avait inspirés.

(1) Tribunal Correctionnel d'Avignon, 24 mai 1855. D-1855-1-381.

Le problème est cependant loin d'être résolu, car il restera toujours d'une difficulté extrême de préciser ce qu'il faut entendre par fait politique.

La législation est, nous l'avons dit, muette à cet endroit ; mais à raison même de cette abstention, la doctrine et la jurisprudence ont dû construire de toutes pièces une théorie, théorie imprécise, et qui, souvent, sous l'influence d'un gouvernement peu libéral, a étendu et exagéré même le domaine déjà très vaste par lui-même des matières politiques.

Il est difficile de rapporter les opinions émises par les nombreux auteurs qui ont écrit sur la presse, d'autant, qu'eux aussi, ont senti la difficulté qu'il y a à dégager une idée générale, et beaucoup se sont contentés de classer les décisions de la jurisprudence.

Il suffira de rapporter l'opinion de l'historien le plus autorisé de la presse, M. Hatin, et d'indiquer les modifications, peu importantes le plus souvent, qu'ont pu y apporter d'autres auteurs (-1).

« Que doit-on entendre par ces termes « matières politiques » et « économie sociale », introduits dans « la législation sur la presse par la loi du 27 juillet 1849, « et reproduits par le décret du 17 février 1852, lequel ne « fournit à cet égard aucune explication, non plus que « la circulaire ministérielle, qui a eu pour but de l'interpréter ?

(1) HATIN. *Manuel théorique et pratique de la liberté de la presse*, tome II, page 329 et suivantes.

« Question difficile, s'il en fut, qu'on s'est bien des
« fois posée depuis 1849, sans qu'on soit parvenu à
« la résoudre d'une manière définitive, et qui reste en-
« core, après dix-neuf années, un écueil contre lequel
« viennent journellement s'échouer les meilleures inten-
« tions.

« Voici, du moins, résumé aussi clairement qu'il nous
« a été possible, l'enseignement qui ressort des expli-
« cations données par les auteurs de la loi, et des dé-
« cisions de la jurisprudence.

« Les lois sur la presse, antérieures à 1849, ne par-
« lent que des matières politiques, et le projet qui de-
« vient la loi du 27 juillet, n'employait pas d'autres
« termes.

« Il est bien évident, en effet, que les matières poli-
« tiques comprennent les matières d'économie politique,
« la jurisprudence même s'était prononcée sur ce point.
« Un journal de Lyon, traduit en police correctionnelle
« pour avoir traité des matières politiques sans avoir
« rempli les formalités et conditions prescrites, avait
« été acquitté sur le motif que les questions agitées par
« lui ne se rattachaient point à la politique proprement
« dite, mais bien à l'économie politique, science toute
« différente, et qui ne remuait ni les mêmes passions,
« ni les mêmes intérêts ; mais le jugement avait été ré-
« formé par le motif que ces expressions « matières po-
« litiques » embrassent non seulement la politique gé-
« nérale, mais encore tout ce qui se rattache à la science
« du gouvernement et de l'administration de la cité.

« Cependant la Commission de 1849 ne crut pas l'expression suffisante. Que faut-il entendre, dit le rapporteur, par ces mots « matières politiques » ? Dans leur sens légal et judiciaire, ces mots s'appliquent-ils aux écrits, où, sans qu'il soit question de gouvernement, on nie, on bouleverse les bases de la société soit sous prétexte de science sociale, soit pour le développement de tel système philosophique ou de telle théorie prétendue religieuse? Quoique dans son acception originelle, le mot politique embrasse l'ensemble des affaires d'un pays, celles de la société, aussi bien que celles du gouvernement, dont l'existence suppose une société à régir, la Commission a pensé pour éviter toute équivoque et rendre facile l'intelligence et l'application de l'article, qu'il convenait d'ajouter aux mots « traitant de questions politiques », ceux-ci : « et d'économie sociale ».

« Nous croyons que la Commission est allée précisément contre le but qu'elle poursuivait, et qu'elle n'a fait, en introduisant dans la loi, sans se préoccuper autrement de la définir, cette désignation vague et si élastique, qu'augmenter les difficultés.

« Où ne se trouve-t-elle pas, en effet, avec un peu de bonne volonté cette terrible économie sociale ? Qui dira où elle commence, où elle s'arrête ? Si, dans le doute, on s'adresse à l'administration du timbre, elle répond invariablement : « Faites timbrer. » Quant aux imprimeurs, ils ne doutent jamais : « Faites timbrer, faites timbrer. »

« Il est pourtant bien certain que l'économie sociale,
« qui est la science de l'organisation des sociétés, com-
« prend dans ses immenses ramifications des sujets qui
« ne sont nullement de nature à éveiller la sollicitude
« du législateur, et il nous semblerait, comme à
« MM. Dalloz, qu'il serait d'une bonne et sage justice
« de distinguer dans les matières économiques celles
« qui touchent à la politique, de celles qui y sont étran-
« gères, et de n'appliquer les sévérités de la loi qu'aux
« œuvres qu'elle a réellement voulu atteindre.

« Dans le silence de la loi, nous ne voyons aucun
« moyen de restreindre l'application de ses dispositions
« à telle ou telle branche de l'économie sociale, et l'on
« n'a pour se guider sur ce terrain glissant que les dé-
« cisions sans suite et sans lien de la jurisprudence, qui
« sont bien loin de répondre à tous les doutes.

« On peut en résumer ainsi l'enseignement°:

« Matières politiques » : Ces expression embrassent
« dans leur généralité non seulement la politique géné-
« rale, mais encore tout ce qui se rattache à la science
« du gouvernement et de l'administration de la cité, et
« non seulement les théories gouvernementales ou ad-
« ministratives, mais les faits et documents y relatifs ;
« en un mot, tout ce qui touche à la politique, sous
« quelque forme que ce soit, tout ce qui a trait au gou-
« vernement, à l'administration publique générale ou
« locale.

« Elles s'appliquent à la discussion des actes émanés
« de tous les dépositaires responsables de l'autorité,

« par conséquent à la polémique relative à l'administra-
« tion locale des communes, aussi bien qu'à celle rela-
« tive à l'administration centrale ; à tout ce qui est re-
« latif, soit à des faits, soit à des questions d'adminis-
« tration générale ou à des actes de l'autorité locale.

« Elles comprennent non seulement les matières,
« mais les nouvelles politiques : non seulement les dis-
« cussions, mais la simple énonciation des faits.

« Enfin elles doivent s'entendre de la politique des
« pays étrangers, aussi bien que de celle de la France.

« Ainsi, sont politiques, d'après les décisions de la
« jurisprudence, les brochures et articles :

« Sur la science du gouvernement accusant sous
« forme d'allusion l'ordre moral ou l'ordre public ;

« Sur la police générale ;

« Sur les élections municipales contenant la critique
« ou même la simple annonce des élections de la garde
« nationale ;

« Ou encore l'annonce d'une cérémonie commémo-
« rative d'un événement politique.

« Sur l'origine et les transformations successives de
« la juridiction consulaire avec rapprochement critique
« entre l'ancien et le nouveau mode d'élection des mem-
« bres des tribunaux de commerce et des magistrats
« municipaux.

« Et appréciation à propos de l'installation des nou-
« veaux magistrats, dépositaires de l'autorité adminis-
« trative ;

« Discutant des actes relatifs à la direction de l'ensei-
« gnement et critiquant le choix de professeur ou ceux

« relatifs à l'organisation administrative des théâtres,
« tels que le choix des directeurs ;

« Sur la légalité de l'arrestation d'un citoyen et cri-
« tiquant à ce sujet les actes et la conduite des agents
« de l'autorité ;

« Sur les intérêts de la commune et de l'arrondisse-
« ment ;

« Sur les actes de l'autorité locale et municipale qui
« n'est qu'un démembrement de l'autorité centrale, no-
« tamment se livrant à l'examen, à la discussion et à
« la critique de projets d'embellissement préparés par
« cette autorité ; notamment encore critiquant les me-
« sures prises par cette autorité pour l'exécution d'une
« loi politique, par exemple la critique de l'usage fait
« par les préfets des droits qui leur ont été conférés pour
« la désignation des journaux dans lesquels seront pu-
« bliés les annonces judiciaires et des tarifs arrêtés par
« ces fonctionnaires ;

« Contenant le compte rendu des débats d'une affaire
« politique ;

« Reproduisant un discours traitant de matières po-
« litiques, même prononcé par un magistrat ;

« Contenant des actes, faits ou écrits ayant un carac-
« tère politique, par exemple le récit d'une expédition
« et la discussion de ses causes et de son opportunité.
« Jugé néanmoins que la simple reproduction des lois
« et décrets déjà promulgués et légalement publiés sans
« commentaires ni appréciations ou rapprochements

« d'autres textes, ne rentre pas dans les dispositions
« prohibitives du décret de 1852 ;

« Mais jugé par la Cour suprême le 13 mai 1864, qu'en
« supposant qu'un journal non cautionné puisse repro-
« duire un document officiel et politique, tel que l'ex-
« posé de la situation de l'empire, sans encourir le ré-
« proche de traiter des matières qui sont l'objet de ce
« document ; il n'en est pas de même lorsqu'il se borne
« à en donner des extraits, le choix de ceux-ci consti-
« tuant de la part du journaliste, une véritable appré-
« ciation de la pièce à laquelle ils sont empruntés : qu'il
« en soit ainsi à plus forte raison, lorsque les passages
« détachés du document officiel et politique ont été,
« non pas reproduits textuellement, mais donné par
« analyse, surtout s'ils ont été accompagnés de réflexions
« critiques.

« Contenant une revue des principales puissances de
« l'Europe l'exposé de la situation de différents peu-
« ples, de leurs souffrances, de leurs besoins, des insti-
« tutions qu'ils repoussent.

« Sur la nature du commerce intérieur et extérieur
« de la France ;

« Sur la condition morale de certaines classes de la
« société ;

« Ou renfermant des vœux pour l'amélioration d'une
« centaine de travailleurs ;

« Contenant comparaison des salaires en France et
« dans d'autres pays ;

« Un écrit périodique en vers qui renferme des sa-

« tires contre les personnages politiques et des allu-
« sions aux événements du temps, a été considéré
« comme traitant de matières politiques.

« Matières d'économie sociale. — On doit entendre
« par là toutes les questions qui se rattachent à l'or-
« ganisation de la société, tout ce qui, dans l'industrie
« ou le commerce, se rapporte aux intérêts généraux
« des populations.

« Tout article de discussion touchant aux richesses
« sociales et s'occupant de l'agriculture, de l'industrie
« ou du commerce, non au point de vue purement tech-
« nique ou pratique, et se rattachant uniquement à l'éco-
« nomie rurale, mais au point de vue de ces diverses
« sciences considérées dans leur rapport avec l'utilité
« générale ou avec les intérêts d'une partie de citoyens
« pris collectivement ou avec les autres éléments de
« richesse du pays.

« Ainsi jugé, qu'une brochure non timbrée ou un
« journal non cautionné ne peuvent discuter en trai-
« tant de l'agriculture, des intérêts généraux et collec-
« tifs, et spécialement les intérêts viticoles du Midi.

« Apprécier en traitant au point de vue purement
« technique et pratique, soit de l'agriculture, soit d'une
« industrie spéciale, les faits qui les concernent dans
« leurs rapports avec l'action gouvernementale et avec
« des intérêts généraux ou collectifs.

« Rattacher des discussions pratiques à des intérêts
« collectifs et généraux, s'occuper par exemple de la

« question du salaire des femmes, non à un point de
« vue pratique et professionnel, mais au point de vue
« de l'influence que peuvent exercer sur la moralité
« d'un peuple le travail et le salaire des femmes.

« Comparer une industrie à une autre pour signaler
« leurs conditions d'existence, leurs avantages, leurs
« inconvénients, leur antagonisme, et les réformes par
« lesquelles on pourrait rétablir entre elles un équi-
« libre qui paraît troublé.

« Se livrer, par exemple, à un examen préparatif
« des tarifs d'un chemin de fer et des droits imposés
« à la navigation, en vue d'indiquer les modifications
« que réclament les intérêts généraux du public.

« En résumé, on peut dire que les matières politi-
« ques comprennent tout ce qui touche à l'administra-
« tion et les matières d'économie sociale, tout ce qui a
« trait à l'organisation de la société.

« Mais il est assez difficile de distinguer entre ces
« deux ordres d'idées, entre la politique pure et l'écono-
« mie sociale, tout ce qui a trait à l'organisation de
« la société.

« Mais il est assez difficile de distinguer entre ces
« deux ordres d'idées entre la politique pure et l'écono-
« mie sociale : il y a des affinités, des intimités, des coïn-
« cidences, des analogies, des identités qui rendent la
« distinction malaisée, et la jurisprudence même tend
« à les confondre.

« Ainsi on lit dans un des considérants de l'arrêt de
« la Cour de cassation que je citais tout à l'heure, que

« les matières politiques et d'économie sociale dont ne
« peuvent traiter les journaux non cautionnés et les
« brochures non timbrées, comprennent tout ce qui,
« sous quelque forme que ce soit, touche aux théories
« gouvernementales, administratives ou économiques,
« ainsi qu'aux faits et documents qui sont relatifs. »

.

Il est facile de remarquer que, quelle que soit la valeur de M. Hatin, son opinion est moins le résultat de conceptions personnelles sur la matière, que le résumé des décisions de la jurisprudence.

La même remarque s'impose en ce qui concerne l'opinion de MM. Dalloz (1).

Que faut-il entendre par matière d'économie sociale ? Le décret de 1852 ne donne à cet égard aucune explication. Il ne faut pas s'en étonner, souvent le législateur évite les définitions, la rapidité avec laquelle les lois politiques sont préparées, peut-être aussi l'expérience juridique peu avancée des préparateurs rendent ce parti nécessaire.

Puis vient le vieil adage « *Omnis definitio in jure periculosa* », qui tend à nous laisser toujours sous un déplorable arbitraire. Mais ce qui est moins naturel peut-être, c'est que la circulaire ministérielle, qui a eu pour but d'interpréter le décret, ne soit entrée sous ce rapport dans aucun développement.

« Sans doute, il n'est pas une personne un peu éclair-

(1) Dalloz, répertoire presse, n° 2371.

« rée qui ne sache que l'économie sociale ou politique
« embrasse l'organisation des sociétés.

« Mais l'industrie, le commerce, toutes les institu-
« tions de crédit, l'agriculture, etc., sont certainement
« du domaine de l'économie politique. Ne pourra-t-on
« traiter ces matières dans un écrit périodique sans être
« soumis à l'application des dispositions qui concer-
« nent les écrits politiques ? Dans le silence du décret,
« nous ne voyons aucun moyen de restreindre l'applica-
« tion de ces dispositions à telle ou telle branche de
« l'économie sociale, il faut donc prendre ces mots
« dans leur acception la plus étendue, puisqu'on a jugé
« à propos de les introduire dans le décret..... »

M. de Grattier, dans son livre des *Commentaires des lois de la Presse* (1), après avoir réfuté la distinction entre les matières politiques et des nouvelles politiques, conclut ainsi :

« De ce que les matières politiques sont prises ici
« dans un sens général, il s'en suit qu'elles embrassent
« non seulement la politique générale, mais tout ce qui
« se rattache à la science du gouvernement de l'admi-
« nistration et de la cité.

« Cette politique, d'ailleurs, qui touche de plus près
« aux intérêts individuels, est précisément celle qui,
« pouvant amener les discussions les plus irritantes, a
« besoin de plus fortes garanties contre les abus de la
« presse.

(1) Tome II, page 138, 1847.

« Ainsi l'examen des actes d'un ministre, de ceux
« de certains agents du gouvernement ou même de
« ceux de l'administration municipale, des considéra-
« tions ou réflexions sur les élections départementales,
« municipales, de la garde nationale ou des députés, sur
« le choix d'un maire, etc., etc., de simples allusions à
« ces faits rentrent dans les matières politiques. »

Il est impossible de ne pas mentionner un des auteurs les plus compétents qui aient écrit sur la presse, M. Chassan, encore que son livre date de 1846, ne donne des matières politiques que la même définition, véritable sommaire des décisions des tribunaux rendues à cette époque.

« Les mots « matières politiques » comprennent tout
« ce qui touche à la politique. Ces mots embrassent
« non seulement la politique générale, mais encore tout
« ce qui se rattache à la science du gouvernement, à
« l'administration de la cité, ce qui comprend l'examen
« des actes de l'autorité locale, des agents du gouver-
« nement, l'appréciation, la critique, ou même la sim-
« ple annonce des élections municipales, de la garde
« nationale, ainsi que les matières de l'économie poli-
« tique. »

On le voit, la doctrine n'a pas précédé la jurisprudence, elle n'a joué qu'un rôle secondaire, se bornant à classer en quelque sorte les nombreuses décisions intervenues sur la matière.

(1) CHASSAN. *Délits et contravention de la parole, de l'écriture et de la presse*, page 593.

L'identité des termes employés par les auteurs frappe le lecteur et on est obligé de constater que la doctrine n'a fait que ratifier, qu'homologuer les décisions de la jurisprudence, sans faire ressortir ce que les décisions de celle-ci, pouvait avoir d'exorbitant.

L'absence d'indications précises de la part du législateur, l'attitude passive de la doctrine, ont laissé aux tribunaux le soin d'établir la distinction des matières politiques et des matières non politiques.

CHAPITRE III

LA JURISPRUDENCE

Quelle que soit l'importance théorique des travaux législatifs qui ont pu précéder une loi, et de la doctrine qui s'est attachée à en étudier le texte, l'autorité qui tranche en dernier ressort les difficultés que son application soulève, qui impose sa volonté au législateur même, c'est incontestablement l'autorité judiciaire.

Nous avons vu de quelle manière les tribunaux avaient fait ressortir le silence du législateur en ce qui concerne les bases de la distinction de la presse en journaux politiques, et en journaux non politiques.

Les tribunaux ont substitué aux dispositions législatives une théorie construite de toutes pièces par eux. Ils ont étendu le domaine des matières politiques, et cela, par un raisonnement qui n'est pas à l'abri de toute objection.

« Considérant, dit un arrêt de cassation du 2 septembre 1841 (1), qu'il importe peu que la loi de 1828 n'ait pas déclaré ce qu'elle entendait exclure, que ce qu'elle

(1) D. 1841. 1. 436.

« n'a pas défini, c'est aux juges de le discerner en se
« pénétrant de l'esprit qui l'a dictée... qu'il est mani-
« feste qu'au point de vue de l'intérêt public, l'inter-
diction aux journaux de publier sans la garantie du
« cautionnement, n'a été considérée comme efficace
« qu'autant qu'elle serait absolue. »

Il est facile de prévoir les conséquences d'un tel procédé de raisonnement. La liberté n'est plus le droit commun, et lorsque les tribunaux hésiteront à qualifier un écrit, la présomption légale sera que cet article est politique. Pour assurer l'unité de la jurisprudence, et peut-être aussi pour permettre à la Cour suprême d'aider plus efficacement le gouvernement dans son œuvre de répression, la Cour de cassation a décidé que l'appréciation du caractère politique d'un écrit n'était point une question de fait jugé souverainement par les tribunaux et les Cours d'appel, mais une question de droit qui tombait sous sa censure.

« Si le décret du 1^{er} février 1852, non plus que la loi qui l'a précédé, n'a pas défini ce qu'il fallait entendre par ces expressions : « matières politiques ou d'économie sociale », il a donc laissé à l'appréciation des tribunaux de répression le droit de qualifier les écrits qui leur sont dénoncés, en réservant toutefois à la Cour de cassation, le pouvoir de reviser les appréciations et de donner aux articles incriminés le caractère légal qui leur appartient (1). »

(1) Cassation, 13 mai 1864. D. P. 1864. 1. 393.

La compétence de la Cour de cassation a eu pour effet d'appliquer, d'une manière plus sévère, les dispositions visées. Il est à remarquer que tous les arrêts rendus sur la matière par la Cour suprême, ont cassé comme trop libérales les décisions des premiers juges. on conçoit dès lors, tout l'intérêt, pour la Cassation, de s'attribuer compétence sur des questions qu'elle n'aurait pas dû connaître. La censure de la Cour de cassation ne s'exerce que sur les points de droit, et non sur les questions de fait ; or, l'appréciation du caractère politique d'un écrit est, avant tout, une question de fait, ce caractère résultera de l'époque où a paru l'écrit incriminé, de la région à laquelle appartient le journal : or, ce sont les attributs normaux d'une question de fait, et il est permis de penser que la Cour de cassation a excédé les limites de son pouvoir en censurant les décisions des tribunaux et des **Cours d'appel**.

L'arrêt de 1841 rapporté plus haut ne fait qu'exposer une doctrine dont s'inspireront les décisions rendues sur la matière pendant toute la durée du Second Empire.

Il n'est, dès lors même, plus besoin d'indiquer les décisions d'espèces prononcées par les diverses juridictions.

Il est bien peu de problèmes importants qui ne touchent par quelques côtés aux questions politiques, et admettre en principe que seront présumés politiques les articles qui n'auront, d'une manière certaine, aucune connexité avec les questions sociales, c'est réduire au silence la presse tout entière.

Il est permis, indépendamment des conséquences déplorables que peut donner ce système, de se demander s'il est conforme à notre droit constitutionnel et à notre droit pénal.

Il est vrai que les constitutions françaises ne lient pas les tribunaux qui sont incompétents pour statuer sur l'inconstitutionnalité d'une loi, mais ils peuvent, à défaut du texte précis, s'inspirer, et ils ont à plusieurs reprises affirmé ce droit, des dispositions générales du droit, des lois antérieures ; or, les constitutions, pour être des lois d'un caractère spécial, n'en sont pas moins des lois.

La liberté de faire tout ce qui n'est pas défendu, est un principe primordial que paraissent avoir méconnu les décisions de la Cour de cassation. La presse est donc libre de publier ce que bon lui semble — sous réserves des lois spéciales sur la nature — s'il y a doute sur le point de savoir, si les dispositions de ces textes s'appliquent à une espèce donnée, le droit commun doit s'appliquer.

On objectera que les constitutions n'ont qu'une valeur très relative, que l'esprit qui les dicte est souvent bien difficile à préciser — soit, — mais les lois sur la presse rentrent évidemment dans le cadre des lois pénales, cela résulte d'une manière indiscutable de ce fait que c'est devant les tribunaux de répression que sont cités les gérants et auteurs inculpés d'avoir violé ces lois.

Or, en matière criminelle, les délits et les crimes ne se présument pas, et le doute profite à l'accusé.

La Cour de cassation a méconnu ces principes, et les applications qu'elle a faites des lois de 1828 et 1852 ont étendu outre mesure le domaine si vaste déjà par lui-même des questions politiques.

Il est à remarquer que tous les arrêts ont été rendus sur pourvois formés par le ministère public, et que toutes ces décisions ont été conçues dans un esprit moins libéral que celles rendues par les juridictions inférieures.

Les arrêts sont si nombreux qu'il est impossible de les rapporter ; les décisions qu'ils contiennent sont le plus souvent déjà connues, car ce sont eux qui ont inspiré la doctrine qui, bien souvent, en les reproduisant, a conservé les expressions mêmes employées par les tribunaux.

Il a été jugé que les expressions « matières politiques » doivent s'entendre de tout ce qui a trait au gouvernement et à l'administration des villes et des Etats (1).

« Attendu, dit l'arrêt, que ces expressions : « matières politiques », doivent s'entendre par leur généralité de tout ce qui a trait au gouvernement ou à l'administration des villes et des Etats, qu'en refusant de reconnaître le caractère politique aux articles dénoncés par le ministère public, notamment à l'examen critique de la condition morale de certaines classes de la société et à l'appréciation de la nature du

(1) Cassation, Chambre criminelle, 11 juillet 1851. Aff. Thomas. D. P. 51. 1. 231.

« commerce intérieur et extérieur de la France, à l'annonce d'une cérémonie commémorative d'un événement politique, à des vœux pour l'amélioration du sort des travailleurs, à la comparaison du salaire des instituteurs en France et en Amérique, l'arrêt a violé les articles 6 de la loi du 9 juin 1819, et 2 et 3 de la loi du 18 juillet 1828. »

Les mots « politiques » comprennent non seulement les nouvelles et les discussions politiques », mais aussi tout ce qui concerne la politique sous quelque forme que ce soit, et polémique sur les actes de l'autorité publique (2).

Les matières politiques consistent aussi dans la polémique qui peut s'exercer sur tous les actes de l'autorité publique, sujets à responsabilité, et, par conséquent, dans la polémique relative aux actes de l'autorité locale qui concernent l'exécution d'une loi politique, et ainsi un journal enfreint cet article lorsqu'il se livre à la polémique des mesures prises par l'autorité municipale pour l'exécution de la loi sur les élections communales, et les tribunaux justifient cette extension aux affaires municipales en spécifiant que « le motif de la disposition prohibitive dont il s'agit, se rapporte avec d'autant plus de force à tout ce qui concerne la tutelle des intérêts locaux qu'elle peut soulever contre elle une op-

(1) Cours de Paris, 10 avril 1851. D. P. 1853. 2. 13.

« position plus ou moins subversive de la paix publique (1) ».

« Un journal non cautionné ne peut donner aucune nouvelle politique, attendu, dit la Cour de Lyon (30 déc. 1834. D. répert. Presse, n° 268), que l'appel à minima porte sur ce que par les jugements dont est appel, les premiers juges ont voulu établir une distinction entre ce qu'ils appellent matières politiques, c'est-à-dire des réflexions ou des considérations relatives à la politique, et les nouvelles politiques : distinction d'où ils font résulter qu'une insertion de nouvelles politiques dans le journal de l'appelant ou dans tout autre journal publié sans cautionnement préalable constituerait par la contravention qu'emporte l'omission du cautionnement prescrit par les deux lois précitées, attendu que, pour hasarder une telle distinction, les juges se sont fondés sur ce que l'obligation d'un cautionnement préalable (laquelle fut imposée très expressément par l'art. 1 de la loi du 9 juin 1819 aux propriétaires ou éditeurs de tout journal ou écrit périodique consacré en tout ou en partie aux nouvelles ou matières politiques), n'aurait été reproduite par la loi ultérieure du 18 juillet 1828 que, quant à ce qu'ils appellent matières politiques proprement dites, et non point quant aux nouvelles politiques ; mais qu'en cela les premiers juges ont

(1) Cassation, crim., 21 septembre 1844. D. P. 1. 1845. 1. 65. et Cassation, crim., 3 juillet 1840. D. rép. presse, n° 268. 3.

« pleinement méconnu les vraies dispositions de la der-
« nière loi et la pensée et le but du législateur ; attendu,
« en effet, que, suivant les paragraphes 1 et 2 de l'arti-
« cle 3 de la loi du 18 juillet 1828, les journaux ou écrits
« périodiques paraissant plus d'une fois par mois,
« comme celui dont il s'agit, ne peuvent être exempts du
« cautionnement préalable à leur publication, qu'au-
« tant qu'ils sont consacrés exclusivement, soit aux
« sciences mathématiques, soit aux travaux.....

« Attendu qu'il suit de là fort clairement qu'il n'y a
« que les journaux littéraires ou scientifiques d'une ma-
« nière exclusive, c'est-à-dire tout à fait étrangers aux
« matières politiques qui se trouvent exemptés du cau-
« tionnement préalable par la dernière loi du 18 juil-
« let 1828 ; qu'ici les matières politiques ont dans le
« sens de la loi une acception générale et absolue, la-
« quelle embrasse indéfiniment tout ce qui peut tenir à
« la politique d'une manière quelconque, et qui, si le
« mot « nouvelle » n'y est joint comme il l'était dans les
« dispositions analogues de la loi du 9 juin 1819, ce
« n'est là que l'omission d'une sorte de redondance,
« omission d'où ne peut surgir aucune argumentation
« raisonnable, car, comment une nouvelle peut-elle ne
« pas constituer une matière politique, si elle est poli-
« tique en elle-même, et qui ne sait pas d'ailleurs jus-
« qu'à quel point de telles nouvelles peuvent quelque-
« fois être de nature à exciter des troubles et des fausses
« alarmes ?

« Il est donc manifeste qu'un journal où elles sont

« insérées ne pourra être réputé étranger aux matières politiques..... »

« Qu'enfin, et en dernier résultat, l'existence de la
« contravention dont il s'agit, ne peut donner lieu au
« doute le plus léger, la prétendue distinction qu'ont
« pour la publier, supposée les premiers juges entre
« les matières et les nouvelles politiques, n'étant qu'un
« abus de mot, une véritable subtilité non moins irrationnelle, qu'elle est contraire au texte littéral de la
« loi, à son véritable sens, et à son esprit bien entendu,
« expliqué au besoin, soit par les débats parlementaires
« qui précéderent l'émission de la loi, soit par les monuments ultérieurs de la jurisprudence. »

Cet arrêt capital pose donc en principe que le caractère politique réside non dans les commentaires dont est accompagnée une nouvelle, mais dans la nature même de la nouvelle. Qu'ainsi, à supposer que les lois invoquées soient encore en vigueur, les communiqués officiels des agences rentreraient dans les matières politiques, c'est dire que tous les journaux périodiques d'informations de notre époque devraient être considérés comme politiques, par cela seul qu'ils reproduiraient *in extenso* les nouvelles des agences.

L'adjonction des mots « économie sociale » devait étendre encore, s'il est possible, le domaine des matières politiques.

Il a été jugé par le tribunal de Carpentras (1), que,

(1) Carpentras, 24 mars 1855. D. P. 1855. 1. 381.

par matières d'économie sociale, dont ne peuvent traiter les journaux sans cautionnement, il faut entendre dans le sens le plus large toutes les questions qui se rattachent à l'organisation de la société.

Il est inutile de citer les décisions de la jurisprudence qui ont fait application de ce principe, car il est bien certain qu'avec un peu de bonne volonté, toutes les questions se rapportent à l'organisation de la société, et le qualificatif « d'économie sociale » devait enlever à tous les périodiques le plus léger espoir d'éviter une réglementation spéciale que la jurisprudence pouvait appliquer et étendre à toute la presse, si le besoin s'en faisait sentir, et si le gouvernement le réclamait.

Espérant que les tribunaux se montreraient plus indulgents pour la poésie, les journalistes essayèrent de donner à leurs critiques et à leurs opinions une forme plus littéraire, mais encore sur ce point la jurisprudence ne leur fut pas plus favorable. Un arrêt de la Cour de cassation a décidé qu'aucune exception ne doit être faite à la règle posée par l'article 3 de la loi du 18 juillet 1828; que, par ces mots : « matières politiques », le législateur a voulu comprendre non seulement les nouvelles et les discussions politiques, mais tout ce qui concerne la politique ; que, « si l'arrêt attaqué a placé la « Némé-
« sis » parmi les périodiques étrangers aux matières po-
« litiques, par le motif que les allusions du temps ont
« toujours été du domaine de la poésie satirique ; que
« la Némésis, écrite en entier en vers, ne renferme ni
« nouvelles, ni discussions politiques proprement dites,

« et doit être considérée comme un ouvrage purement
« littéraire.

« En quoi ledit arrêt a créé, en faveur des écrits pé-
« riodiques en vers, non étrangers aux matières politi-
« ques, et non exclusivement consacrés aux sciences,
« aux lettres et aux arts, une exception qui n'est pas
« dans la loi, il a, en conséquence, commis un excès de
« pouvoir, et fait une fausse application de l'article 3
« de la loi du 18 juillet 1828 et violé l'articiel 6 de la loi
« du 9 juillet 1819. »

Il n'est plus nécessaire de poursuivre davantage une énumération fastidieuse, les quelques arrêts rapportés permettent de dégager un certain nombre de principes certains, dont les arrêts postérieurs ne sont que les simples applications.

(1) Cassation. 29 décembre 1831. D. rép. Presse, n° 271.

CONCLUSION

On peut donc définir le journal politique, « l'écrit périodique qui, sous quelque forme que ce soit, prose ou vers, commente, ou simplement rapporte, alors même que ce ne serait que la reproduction d'un texte déjà publié, une nouvelle se rapportant à l'organisation de la société, à l'autorité publique, générale ou locale, ou ses agents ».

Cette définition, quelque compréhensive qu'elle soit, ne dépasse cependant pas les limites que la jurisprudence a assignées aux « matières politiques et d'économie sociale ».

On pourrait discuter si les tribunaux ont toujours donné au mot « politique » le sens que lui reconnaît la langue française. Evidemment non : de nos jours, l'expression « politique » n'a pas dans l'usage courant un domaine aussi vaste, mais le Droit ne parle pas le langage usuel.

Il est permis de se demander si, pris dans son acception juridique, le mot politique comportait l'extension que lui ont donnée les tribunaux.

Si l'on s'en tient aux termes de la définition, qui a

été donnée du journal politique, on voit que c'est « tout écrit périodique, qui, sous quelque forme que ce soit, commente..... »

La presse politique avait essayé de se soustraire aux rigueurs de la loi en publiant sous forme de gazettes rimées des articles d'opposition.

Les tribunaux ont estimé qu'il était interdit aux journaux non cautionnés, de traiter des matières politiques, aussi bien en vers qu'en prose.

Quelque sévères que paraissent les décisions des juges à l'égard des « bouts rimés », on ne peut cependant les critiquer. Il est bien certain que le caractère politique d'un texte est indépendant de la forme, du déguisement dont on peut le revêtir.

On peut faire de la politique, critiquer les actes d'un gouvernement de manières bien différentes, et l'on peut aujourd'hui considérer, au point de vue juridique, comme constituant un article politique les caricatures où l'esprit français s'exerce aux dépens des membres du Parlement ou de toute autre personnalité politique, alors même que le dessin n'est accompagné d'aucun texte ou légende.

La jurisprudence a considéré comme politique, les articles où se trouvait commentée ou simplement rapportée une nouvelle politique, alors même que l'écrit ne serait que la reproduction d'un texte déjà publié.

Le fait pour un journaliste de se livrer à propos d'un événement politique à des considérations et à des commentaires, constitue, cela est bien certain, un acte po-

litique au regard des lois sur la presse. N'est-ce pas, en effet, de cette manière que l'écrivain politique présente d'ordinaire ses revendications, et formule ses critiques ? Les articles d'allure didactique sont rares, car le lecteur ne se soucie guère de trouver dans son journal un exposé méthodique des problèmes sociaux, mais comment se défier d'un article de quelques lignes résumant la politique extérieure ou la situation du pays.

Il ne faut cependant pas se le dissimuler : c'est de cette manière que se forme l'opinion publique, et que le journaliste influe sur l'esprit de ses lecteurs. Les tribunaux n'ont donc fait qu'appliquer les termes de la loi quand ils ont décidé que commenter un fait politique était traiter une matière politique.

La jurisprudence n'a fait qu'appliquer les principes du droit commun, lorsqu'elle s'est refusée à distinguer entre les articles originaux et les reproductions de cet article. Il eût été trop facile de faire publier par une feuille inconnue un article véhément contre le gouvernement et de déclarer que les reproductions de cet article politique n'avaient point le caractère d'écrit politique.

Mais la simple publication d'une nouvelle politique constitue-t-elle pour un journal non cautionné une contravention à la loi de 1852 ? Une distinction s'impose.

Le texte de la nouvelle a-t-il été communiqué à la presse par le gouvernement lui-même, a-t-il été contrôlé par lui, ou le journal n'en a-t-il eu connaissance que par une information personnelle non contrôlée ? S'il

se réfère à l'esprit qui a inspiré la réglementation de la presse politique on saisit très facilement les raisons réelles de cette législation : savoir assurer au gouvernement un moyen de répression contre les attaques auxquelles il put être en butte.

Dès lors, comment un texte officiel ou visé par une autorité légale peut-il présenter ces inconvénients ?

Les tribunaux ont admis cette distinction des textes officiels et des textes privés, car ils ont reconnu aux journaux non politiques le droit de reproduire des documents officiels légalement promulgués.

Ces déductions de la jurisprudence n'ont soulevé que peu de critique, mais ce ne sont là que des applications d'espèces, de détails, en quelque sorte, qui laissent entier le fond même de la réglementation de la presse politique.

Que faut-il entendre par acte ou nouvelle politique ?

Pour nous en tenir aux termes de la définition donnée, « c'est tout ce qui se rapporte à l'organisation de la société ou concerne l'autorité publique et ses agents.

Que faut-il donc entendre par ces mots : « organisation de la société ? »

Les décisions des Cours et tribunaux ont donné à ces mots une extension manifestement exagérée. Si l'on prétend que tout ce qui se passe dans la société intéresse son organisation, il eût mieux valu affirmer que la presse non politique n'était qu'un mythe.

L'organisation de la société n'est pas l'organisation

du pays, la société est, en quelque sorte, le squelette, les fondements, les bases de ce pays.

La famille, la propriété sont des questions qui intéressent la société, mais dans cette société, il y a des détails qui ne sont que secondaires, et c'est par un véritable abus de mot que la jurisprudence a considéré la question des transports comme faisant partie de l'organisation de la société.

Ne peut-on formuler les mêmes réserves en ce qui concerne les décisions de la jurisprudence au sujet de l'autorité publique ?

Des distinctions s'imposent, et l'on ne peut raisonnablement assimiler les décrets d'un ministre et les arrêtés d'un maire ou d'un conseil municipal.

Le mot politique évoque une idée de généralité qui fait défaut dans ce dernier cas, et on ne peut expliquer la conception des tribunaux que par un désir immodéré d'éviter à un gouvernement trop susceptible les plus légères critiques.

Quelles que soient les exagérations de la jurisprudence, elles ne sont que les conséquences inévitables de la législation sur la matière. Comme l'ont fait remarquer de nombreux arrêts, la raison d'être de la réglementation de la presse politique, est de supprimer les critiques ou tout au moins de ne les tolérer que de la part de journaux présentant certaines garanties ; or, cette condition ne sera remplie qu'autant que la répression atteindra tous les modes que peuvent revêtir les critiques.

Les tribunaux se prêtent mal au rôle que leur ont fait jouer les législateurs de la Restauration et du Second Empire ; l'administration eût été mieux qualifiée pour connaître ces questions : ses décisions comportent une part d'arbitraire qu'on ne doit pas rencontrer dans les jugements des juridictions de droit commun.

Mais l'Administration tend, de nos jours, à se rapprocher de la justice ordinaire, et le recours contentieux aurait amené de la part du Conseil d'Etat, les mêmes abus que ceux que nous avons rencontrés dans les arrêts de la Cour de cassation.

La distinction de la presse en journaux politiques et en journaux non politiques, est mauvaise. L'expérience faite n'a pas été favorable à cette distinction, et il est heureux qu'elle ait disparu de nos lois.

Est-ce à dire que, rationnellement, la loi de 1881, qui a unifié la presse soit au-dessus de tout éloge, à l'abri de toute critique ?

Non, entre un périodique quotidien politique, et un inoffensif journal hebdomadaire, traitant de questions d'art ou de mode, il existe des différences fondamentales.

Leur imposer à tous deux, la même réglementation est, ou illusoire pour le journal politique, ou écrasant pour la revue d'art.

Mais il ne suffit pas qu'une loi soit basée sur des considérations théoriques incontestables, il faut qu'elle soit d'une application, sinon facile, du moins possible.

Le système des lois de 1822, 1828, 1852, était inap-

plicable. Le législateur a laissé aux tribunaux la lourde charge de compléter une loi qu'il n'avait qu'ébauchée, et ceux-ci mal préparés à cette besogne qui sort de leur compétence, n'ont pu édifier qu'un monument de jurisprudence mal assis.

Et, ce n'est peut-être pas là une des moindres raisons des imperfections de la jurisprudence, les questions relatives aux droits publics d'ordre politique soulèvent trop de passions, l'esprit de parti y remplace trop souvent le sentiment de la justice.

Les tribunaux, pour se faire les défenseurs de gouvernements, ont oublié quelquefois qu'ils étaient surtout les gardiens du droit et des libertés publiques.

Vu bon à imprimer :

Le Président de la mèse,
LARNAUDE.

Vu : *Le Doyen,*
CH. LYON-CAEN.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD.

ANNEXES

NOTA. — *Les arrêts rapportés ont tous été rendus par la Cour de Cassation, chambre criminelle.*

CASSATION 23 JANVIER 1836.

D. P. 1836-1-366.

Pour qu'il y ait délit de publication d'un journal sans cautionnement il n'est pas besoin de publications successives.

(Ministère public contre le journal *La Justice*.)

CASSATION 6 JUIN 1840.

D. P. 40-1-272.

Une feuille périodique qu'on déclare devoir être exclusivement consacrée aux lettres, qui publie un article dans lequel, en rapportant l'arrestation d'un citoyen, on examine la légalité de cette arrestation, on critique et on dénonce la conduite des agents du gouvernement qui l'ont opérée, ne peut être réputée étrangère aux matières politiques, et, par suite, exempte de caution, sous prétexte que l'article incriminé ne traite pas de matières politiques proprement dites (L. 18 juillet 1828, art. 2-3 n. 6 et Loi du 9 juin 1819).

La loi ne distingue pas entre les matières politiques proprement dites et celles qui n'auraient pas ce caractère et dont

la discussion serait, dès lors, permise aux journaux exempts de cautionnement.

(Ministère public contre Pomes.)

CASSATION 3 JUILLET 1840.

D. P. 40-1-426.

L'article 3 de la loi du 18 juillet 1828 confirmé par l'article 14 de celle du 9 septembre 1835 doit être entendu en ce sens qu'un écrit périodique, qui ne traite pas de matières politiques et ne paraît qu'une ou deux fois par semaine, peut sans être soumis au cautionnement, s'occuper cumulative-ment de littérature et d'annonces.

Loi du 18 juillet 1828, art. 3.

Un écrit périodique qui fait porter la polémique sur les actes de l'autorité départementale et locale, ne peut être considéré comme étranger aux matières politiques, et, par suite, affranchi du cautionnement, pas plus que l'écrit qui censurerait les actes de l'administration centrale et des grands pouvoirs de l'Etat; peu importe que les personnes soient ou non soumises à la polémique.

Loi du 18 juillet 1828, art. 3.

La Cour de Cassation a le droit d'apprécier le caractère politique de divers passages d'un écrit périodique non cautionné.

(Ministère public contre Guérin.)

CASSATION 4 SEPTEMBRE 1841.

D. P. 41-1-436.

La prohibition faite aux journaux littéraires ou scientifiques, qui à ce titre sont exempts du cautionnement, de s'occuper de matières politiques s'applique non seulement aux discussions politiques mais encore à toute insertion d'actes, faits ou écrits ayant ce caractère.

Loi du 18 juillet 1828, art. 3,

Le caractère politique d'un écrit rentre dans le domaine de l'appréciation du juge.

(Ministère public contre Strovault.)

CASSATION 21 SEPTEMBRE 1844.

D. P. 45-1-65.

Les matières politiques auxquelles doivent se tenir étrangers les journaux dispensés de cautionnement en vertu de l'article 3 de la loi du 18 juillet 1828 consistent dans la polémique qui peut s'exercer sur tous les actes de l'autorité publique sujets à responsabilité et, par conséquent, dans la polémique relative aux actes de l'autorité locale qui concernent l'exécution d'une loi politique.

Ainsi, un tel journal enfreint cet article lorsqu'il se livre à la polémique des mesures prises par l'autorité municipale pour l'exécution de la loi du 21 mars 1831 sur les élections communales...

(Ministère public contre Soullier.)

CASSATION 11 JUILLET 1851.

D. P. 51-1-230.

Les expressions matières politiques dont se sert l'art. 3 de la loi du 18 juillet 1828, qui dispense du cautionnement les journaux demeurés étrangers à ces matières, doivent s'entendre de tout ce qui a trait au gouvernement et à l'administration des villes et des Etats.

Ainsi, des articles sur la condition morale de certaines classes de la société, sur la nature du commerce intérieur et extérieur de la France, sur la comparaison des salaires en France et dans d'autres pays, ou qui renferment des vœux pour l'amélioration du sort des travailleurs, ou l'annonce d'une cérémonie commémorative d'un événement politique,

doivent être considérés comme des articles politiques dont la publication est défendue aux journaux dispensés de cautionnement, sans qu'il y ait lieu de rechercher si les doctrines de ces articles sont ou non condamnables.

(Ministère public contre Thomas.)

COUR DE PARIS, 10 AVRIL 1851.

D. P. 53-2-13.

Par matières politiques dont ne peuvent s'occuper, aux termes de la loi du 3 juillet 1828 les journaux sans cautionnement, il faut entendre non seulement les nouvelles et les discussions politiques, mais aussi tout ce qui concerne la politique sous quelque forme que ce soit et la polémique sur les actes de l'autorité publique.

Un article traitant de l'origine et des transformations successives de la juridiction consulaire et contenant un rapprochement critique entre l'ancien et le nouveau mode d'élection des membres d'un Tribunal de commerce et des magistrats municipaux, ou se livrant à propos de l'installation des nouveaux membres d'un Tribunal de commerce, à l'appréciation d'actes de l'autorité administrative est un article politique qui ne peut, conséquemment être publié dans ce journal sans cautionnement.

Un discours prononcé sur des matières politiques, même par un magistrat, ne peut être reproduit par un journal sans cautionnement.

Pour qu'il y ait, de la part d'un journal sans cautionnement, contravention aux dispositions qui lui interdisent de s'occuper de matières politiques, il n'est pas nécessaire que le caractère du journal se trouve essentiellement changé par la publication de plusieurs articles politiques.

Il suffit qu'un article de ce genre soit publié.

(Ministère public contre Montalant.)

COUR DE MONTPELLIER, 22 NOVEMBRE 1854.

D. P., table page 347, D. P. 1855.

Les matières d'économie sociale interdites aux journaux sans cautionnement comprennent soit les théories, soit les faits qui y sont relatifs (décret du 17 février 1852, art. 1 et 3). Ainsi un journal paraissant sans cautionnement ne peut, sans enfreindre la prohibition, discuter, en traitant de l'agriculture, des intérêts généraux et collectifs et spécialement les intérêts viticoles du Midi.

(Ministère public contre *Indicateur de l'Hérault*.)

TRIBUNAL CORRECTIONNEL D'AVIGNON, 24 MAI 1855.

D. P. 1855-1-381.

« Attendu en droit qu'il s'agit de décider : 1° si l'article publié par *L'Estafette de Vaucluse*, dans son numéro du 18 mars est un article politique ou d'économie sociale ; 2° ; 3° si le fait de publier un article politique ou d'économie sociale sans autorisation et sans cautionnement constitue, d'après l'article 5 du décret du 17 février 1852 une contravention unique, passible d'une seule et même peine ou bien deux contraventions passibles l'une et l'autre d'une peine distincte ; 4°

Sur la première question : attendu que le décret du 17 février 1852, dans ses articles 1, 2, 4, 5, défend d'une manière générale aux journaux non autorisés et n'ayant pas fourni de cautionnement, de traiter de matières politiques ou d'économie sociale; attendu que par ces mots, économie sociale, il faut entendre, dans le sens le plus large, tout ce qui se rattache à l'organisation de la société; que les journaux non cautionnés et non autorisés sont tenus de se renfermer strictement dans leurs spécialités et ne sauraient avoir le droit de rattacher les discussions pratiques auxquelles ils se li-

vrent, à des intérêts généraux ou collectifs, qu'on ne saurait contester sérieusement que l'article publié par *L'Estafette de Vaucluse*, dans son numéro du 18 mars (Salaire des femmes), rentré dans cette dernière catégorie; qu'en effet, tout ce qui touche au salaire des ouvriers, c'est-à-dire aux moyens d'existence d'une partie notable de la population, intéresse au plus haut degré, ainsi que l'ont fait observer les premiers juges, la société toute entière au point de vue économique; que, d'autre part, l'auteur de l'écrit dont s'agit, ne se borne pas à examiner la question du salaire des femmes à un point de vue pratique et professionnel, mais se livre à des appréciations de l'ordre politique le plus élevé en recherchant notamment quand l'influence du travail et du salaire des femmes sur la moralité du peuple,.....

(Ministère public contre Trémollière et Jacquet.)

CASSATION, 23 MAI 1856.

D. P. 1856-1-372.

La Cour, vu les articles 1, 3, 5 du décret du 17 février 1852, 408 et 413 du Code Inst. Crim., attendu qu'il résulte de l'examen de plusieurs articles insérés dans le journal littéraire, commercial et artistique, intitulé *Le Coin du feu*, et publié tous les dimanches à Montpellier, que Goudard, directeur et gérant, responsable dudit journal, s'est immiscé dans les matières politiques; attendu, en effet, que tout ce qui est relatif, soit à des faits, soit à des questions d'administration générale ou à des actes de l'autorité locale ou municipale, rentre dans cette définition donnée par la loi; attendu notamment, que dans les numéros des 4, 11, 18 novembre; 1, 9, 30 décembre 1855, ce journal a traité de faits ou d'actes de l'autorité publique relatifs à l'administration de la ville de Cette, que même dans le numéro du 25 novem-

bre de la même année, il a discuté le principe et les conséquences du décret sur la presse du 17 février 1852;

Attendu que l'arrêt attaqué, tout en constatant que sous des allusions peu déguisées, Goudard avait censuré, en les présentant sous un aspect ridicule, plusieurs mesures d'intérêt local prises par l'autorité municipale de la ville de Certe, a cru devoir, néanmoins, le relaxer de la plainte dirigée contre lui, par ces motifs que cette censure blâmable ne saurait constituer, aux yeux de la Cour, une discussion sur les matières politiques ou d'économie sociale, dans le sens du décret du 17 février 1852; attendu que, le plus ou moins d'importance ou de gravité des articles incriminés n'en changeait pas le caractère Attendu, en effet que, aux termes des articles 1, 3, 5 du décret précité aucun journal ou écrit périodique traitant de matières politiques ou d'économie sociale et paraissant soit régulièrement, soit irrégulièrement, ne pourra être créé ou publié sans l'autorisation préalable du gouvernement.....

(Ministère public contre Goudard.)

COUR D'AMIENS, 30 AVRIL 1858.

D. P. 1858-2-204.

Considérant que les expressions économie sociale du décret organique du 17 février 1852 ont une signification aussi étendue que possible; qu'en employant pour la première fois les mots économie sociale- alors que dans le langage usuel, les mots économie politique étaient, le plus souvent, employés jusque-là, le législateur de 1852 a évidemment entendu donner aux expressions nouvelles encore plus de portée et d'extension (?);

Que ces expressions comprennent tout ce qui, dans l'industrie ou le commerce, se rattache aux intérêts généraux des populations et que celui-là traite d'économie sociale qui, dans

un article dont le gérant d'un écrit politique accepte la responsabilité, compare une industrie à une autre industrie, un commerce à un autre commerce, signale leurs conditions d'existence, leurs avantages, leurs inconvénients, leur antagonisme critique ou approuve, et en vue de la masse des consommateurs, indique des réformes à introduire pour rétablir un équilibre qui lui paraît troublé et maintenir une protection qu'il réclame pour tous;

Qu'en discutant ces questions l'écrivain met en regard chaque nature d'industrie ou de commerce, discute ainsi une thèse d'économie sociale et s'occupe d'intérêts généraux touchant à l'organisation de la société elle-même.

(Ministère public contre le Gérant de la *Revue du Nord*.)

CASSATION, 30 AVRIL 1859.

D. P. 1859-1-284.

Attendu qu'aux termes des articles 1, 3, 5 du décret du 17 février 1852, aucun journal traitant de matières politiques ou d'économie sociale ne peut être créé ou publié sans l'autorisation préalable du gouvernement et sans qu'un cautionnement ait été versé avant sa publication.

Attendu que ces dispositions sont générales et absolues, qu'aucune exception n'est admise par la loi en faveur des journaux s'intitulant judiciaires, commerciaux ou industriels, ou, autrement dit, que ces journaux traitent même accidentellement de matières politiques ou d'économie sociale;

Attendu que les règles propres à la publicité des débats ne s'appliquent qu'à la tenue des audiences des cours ou tribunaux; que la reproduction des débats par la voie de la presse est soumise, suivant les cas, aux lois préventives et répressives qui régissent la presse périodique, ou non périodique, et ne jouit d'aucune immunité spéciale.

(Ministère public contre journal *L'Audience*.)

CASSATION, 11 AOUT 1860.

D. P. 1860-1-420.

Attendu en droit qu'aux termes des articles 1, 3, du décret du 17 février 1852, aucun journal ou écrit périodique traitant de matières politiques ou d'économie sociale, ne peut, même accidentellement, être publié sans l'autorisation spéciale du gouvernement et le versement d'un cautionnement;

Attendu que l'on doit comprendre dans la prohibition édictée par les dispositions susvisées, comme rentrant dans les matières politiques, la discussion ou la critique des actes émanés de l'administration publique générale ou locale;

Attendu, en fait, que Chevalier, propriétaire, et imprimeur d'une feuille d'annonces intitulée *Journal de Die et de l'Arondissement*, qui se publie à Die, tous les dimanches sans être soumise à la formalité de l'autorisation et du cautionnement a publié dans le numéro du 13 mai dernier, l'article incriminé, intitulé « Annonces judiciaires, question de droit », dans lequel, après avoir rappelé les abus qui se sont produits à l'occasion des annonces judiciaires sous la loi de 1841, « il déclare qu'alors les journaux d'opposition se « plaignaient des cours et des tribunaux et, que sous le décret de 1852, les journalistes se plaignent des préfets; « qu'il est vrai qu'un certain nombre de ces fonctionnaires « interprètent le décret dans un sens trop large et qu'ils en « faussent l'esprit; que dans beaucoup de départements, le « décret a reçu les plus singulières applications; qu'ici, certains journaux ont été complètement déshérités; que là, « certains autres ont obtenu des extraits d'un tiers, d'un « quart; ici encore, le prix de la ligne a été fixé à 25 cent., « là, à 20 cent., ailleurs à 15 cent. On ne peut que faire remarquer, dit l'article, ces divers poids et mesures entre

« ces fonctionnaires, qui établissent des prix tellement différents, qu'on est à se demander pourquoi ces énormes différences que rien ne justifie. »

Attendu que les passages ci-dessus rappelés ne peuvent être considérés comme une thèse de droit; qu'ils constituent une critique des actes et des procédés de l'administration en matière de désignation de journaux, d'annonces judiciaires et que, sous ce rapport, le journal de Die a, dans l'article incriminé, traité de matières politiques; qu'il suit de là, que l'arrêt attaqué, en décidant que ledit article ne contenait qu'une discussion de droit et de jurisprudence en a méconnu le véritable caractère et qu'il appartient à la Cour de Cassation de restituer à l'écrit poursuivi la qualification légale qu'il comporte.

(Ministère public contre Journal de Die.)

CASSATION, 3 DÉCEMBRE 1863.

D. P. 1864-1-145.

La Cour, vu les articles 1, 3, 5 du décret des 17 et 23 février 1852; vu pareillement l'article 8 du décret du 11 août 1848, les articles 3 et 4 de la loi du 16 juillet 1850 et l'article 463 du Code pénal.

Sur le premier moyen tiré de la violation des articles 1, 3, 5 du décret précité des 17, et 23 février 1852; attendu que ledit décret dans ses articles 1 et 3 soumet à l'autorisation préalable du gouvernement et à l'obligation de verser un cautionnement, tout journal traitant de matières politiques ou d'économie sociale; attendu que si la loi n'a pas défini les matières politiques, le sens général de ces mots n'a par lui-même rien de douteux; qu'il s'applique d'abord à la discussion critique ou censure des actes de l'administration générale et du gouvernement proprement dit; qu'il s'étend par une suite nécessaire à l'examen et à la critique des actes de

l'autorité municipale et locale, puisqu'on ne peut considérer comme étranger à la politique ce qui touche aux intérêts de la cité; que le plus ou moins d'importance de discussions de cette nature ne saurait leur enlever le caractère qui leur appartient ;

Et attendu que le journal *L'Avenir de Tarbes*, qui n'a été ni autorisé, ni soumis à cautionnement, dans ses articles du 30 juillet, des 2, 6, 9 août derniers, a discuté un projet de reconstruction de la prison et de la gendarmerie de la ville de Tarbes, projet en ce moment soumis au Conseil général du département; que sous le titre « Chronique thermale », il a examiné et critiqué les délibérations prises par la Commission syndicale de la vallée de Caunterets, sur l'exploitation des eaux thermales de cette vallée, intérêt tout départemental;

Attendu qu'en décidant dans de telles circonstances que le journal, *L'Avenir de Tarbes*, n'avait point commis d'infraction aux articles 1 et 3 du décret précité, en renvoyant le rédacteur en chef et l'imprimeur des poursuites dirigées contre eux et en refusant d'appliquer l'art. 5 du même décret, l'arrêt attaqué a formellement violé lesdits articles.....

(Ministère public contre *L'Avenir de Tarbes*.)

CASSATION, 13 MAI 1864, SUR ARRÊT DE LA COUR DE DIJON, DU
27 JANVIER 1864, SUR TRIBUNAL CORRECTIONNEL DE DIJON, DU
26 DÉCEMBRE 1863.

D. P. 1264-1-393.

1^o Tribunal de Dijon,

Considérant que Lagrange, imprimeur et directeur-gérant du journal *Le Commerce de la Côte-d'Or*, paraissant deux fois par semaine, reconnaît avoir publié sans autorisation préalable ni cautionnement, dans le numéro du 17 novembre 1863, deux articles, et dans celui du 1^{er} décembre suivant

six articles auxquels la poursuite reproche de traiter de matières politiques ou d'économie sociale en contravention aux dispositions du décret du 17 février 1852;

Considérant que le premier de ces articles est un extrait littéral du chapitre de l'instruction primaire dans « L'Exposé de la situation de l'empire » et que la reproduction d'un document officiel, ne constitue pas une infraction à la loi;

Considérant que le second article, annonçant la nomination prochaine d'un professeur à la chaire de littérature de la Sorbonne ne peut être considéré que comme une nouvelle littéraire et qu'il en est de même d'un article inséré au numéro du 1^{er} décembre, par lequel l'inculpé a cru devoir à titre de rectification, démentir cette nouvelle qui était inexacte; considérant que l'annonce faite dans un quatrième article, d'une vacance à la Faculté des Sciences de Paris n'est encore qu'un simple avis, complètement étranger à la politique et à l'économie sociale;

Considérant que les deux anecdotes concernant une souscription pour les inondés de Vienne et une épisode de l'insurrection polonaise sont pareillement dépourvues des caractères prévus par le décret de 1852;

Considérant que les deux derniers articles puisés dans « L'Exposé de la situation de l'Empire », l'un indiquant le chiffre de l'armée de terre, l'autre le nombre des écoles de filles, ne renferment que des documents statistiques dépourvus de toute discussion et ne peuvent, dès lors, quoique n'étant point extraits littéralement du travail officiel être considérés comme « traitant », selon l'expression légale, de matières politiques ou d'économie sociale; que les motifs d'ordre public qui ont nécessité la double garantie personnelle et pécuniaire de l'autorisation ou du cautionnement de droit commun, où tout ce qui n'est pas défendu est permis et où l'interprétation présente des nuances si délicates,

ne sauraient, évidemment, s'appliquer à la sèche analyse d'un fragment de statistique émané de l'autorité elle-même; que la jurisprudence révèle, en effet, que les journaux non autorisés, frappés de répression, discutaient sous des mesures ou des thèses se rattachant à la politique ou à l'économie sociale et offraient conséquemment des caractères délicatueux qui manquent aux articles poursuivis; qu'enfin, dans cette matière où plus qu'en tout autre, les franchises sont de droit commun où tout ce qui n'est pas défendu est permis et où l'interprétation présente des nuances si délicates, la jurisprudence a cru devoir rappeler expressément que, dans le doute, et c'est au moins le cas de la cause, le juge doit acquitter.

Sur appel du Ministère public, la Cour de Dijon a rendu l'arrêt dont extrait :

En ce qui concerne les six premiers articles publiés dans le journal *Le Commerce de la Côte-d'Or*, et pris dans l'ordre où les classe le jugement dont est appel, articles à l'égard desquels le Ministère public n'a pas insisté, adoptant les motifs des premiers juges;

En ce qui concerne les deux autres articles insérés au n° 63 du même journal, commençant le premier par ces mots « l'exposé de la situation de l'Empire » et finissant par ceux-ci « toute la réserve »; le deuxième, par ces mots « d'après l'exposé », et finissant par ceux-ci « la lettre à audience »; considérant qu'en rapprochant lesdits articles du texte même de « L'Exposé de la situation de l'Empire », publié au *Moniteur universel* du 13 novembre 1863, on acquiert la conviction que le journal *Le Commerce de la Côte-d'Or* n'a ni traité, ni voulu traiter de matières politiques ou d'économie sociale en contravention aux dispositions du décret organique du 17 février 1852; que les articles dont il s'agit ne sont, en effet, qu'une reproduction plus ou moins textuelle, sans discussion ni polémique, de l'exposé de la situation de

l'Empire, soit sur l'effectif de la situation de l'armée, soit sur les écoles de filles et les salles d'asile; qu'il n'est pas contestable qu'un journal non assujetti au cautionnement ne peut être réputé traiter de matières politiques ou d'économie sociale pour avoir publié, par exemple, une loi, un décret, un arrêté préfectoral, une statistique, en un mot, de simples documents administratifs et que la jurisprudence s'est prononcée en ce sens par divers arrêts, notamment ceux de la Cour de Cassation, des 15 avril 1853 et 1^{er} juillet 1854.

Sur pourvoi du procureur général,

La Cour de Cassation,

Attendu qu'aux termes des articles 1 et 2 du décret organique du 17 février 1852, les journaux ou écrits périodiques traitant de matières politiques ou d'économie sociale sont soumis avant leur publication, à obtenir l'autorisation du gouvernement et à verser un cautionnement; que le décret organique du 17 février 1852 n'a fait qu'étendre aux matières d'économie sociale la prohibition que la loi du 18 janvier 1828, n'imposait aux journaux et feuilles périodiques non cautionnés qu'à l'égard des matières politiques; que ce décret non plus que la loi qui l'a précédé, n'a pas défini ce qu'il fallait entendre par ces expressions « matières politiques ou d'économie sociale », qu'il a donc laissé à l'appréciation des tribunaux de répression le droit de qualifier les écrits qui leur sont dénoncés, en réservant, toutefois, à la Cour de Cassation, le pouvoir de réviser ces appréciations et de donner aux articles incriminés le caractère légal qui leur appartient; attendu qu'à raison même de leur généralité, les termes du décret doivent être compris dans leur sens le plus large et le plus absolu, en y faisant rentrer tout ce qui, sous quelque forme que ce soit, touche aux théories gouvernementales, administratives ou économiques, ainsi qu'aux faits et documents qui y sont relatifs;

Attendu que Grange, gérant du journal intitulé *Le Com-*

merce de la Côte-d'Or, a été cité devant le Tribunal de police correctionnelle de Dijon, comme prévenu d'avoir aux mois de novembre et décembre 1863, contrevenu aux articles 1 et 3 du décret précité en publiant divers articles concernant la politique ou l'économie sociale, sans avoir préalablement déposé le cautionnement exigé par l'article 3; qu'il y a lieu, dès lors, de soumettre aux règles d'interprétation ci-dessus énoncées, les trois articles spécialement signalés par le pourvoi;

En ce qui concerne le premier de ces articles, inséré dans le n° 59 du journal *Le Commerce de la Côte-d'Or*, à la date du 17 novembre 1863, commençant par ces mots « le chapitre de l'instruction primaire » et finissant par ceux-ci « plusieurs fois cette année »:

Attendu que le jugement et l'arrêt qui prononcent le relaxe du prévenu se fondent sur ce qu'il appartient à tout journal ou feuille périodique de reproduire les lois, décrets et actes de l'autorité publique et qu'ainsi, *Le Commerce de la Côte-d'Or* n'a pu contrevenir au décret organique du 17 février 1852, en insérant dans ses colonnes une citation empruntée à l'exposé de la situation de l'Empire, présenté par le gouvernement au Sénat et au Corps législatif en novembre 1863;

Attendu que, sans examiner si ce document officiel, et politique, dont un extrait a été imprimé dans le numéro du 17 novembre, est un de ceux dont la reproduction n'est pas interdite aux feuilles non cautionnées par l'article 1 du décret précité, il faut reconnaître qu'on ne saurait considérer comme une simple reproduction la publication d'un passage dont le choix constitue, de la part de son auteur, une véritable appréciation du document dont il s'agit;

Sur le deuxième article inséré au n° 63 du même journal à la date du 1^{er} décembre 1863, commençant par ces mots

« l'exposé de la situation de l'Empire fournit » et finissant par ceux-ci « avaient absorbé toute la réserve »;

Attendu que cet article dont le fond et la pensée sont empruntés au même document, n'est pas même, comme celui qui précède, la reproduction textuelle d'un ou de plusieurs paragraphes de l'exposé; qu'il n'en est qu'une analyse exacte, il est vrai, mais dont la forme et la rédaction sont l'œuvre propre de l'auteur de l'article; que traduire un acte ou document émané de l'autorité gouvernementale, c'est évidemment traiter la matière dont s'occupe cet acte lui-même et, par conséquent, contrevenir aux dispositions prohibitives du décret précité;

Sur le troisième article, inséré au même numéro dudit journal, commençant par ces mots « d'après l'Exposé de la situation de l'Empire » et finissant par ceux-ci « que la lettre d'obédience »;

Attendu que cet article, non seulement substitue l'analyse à la reproduction textuelle du passage extrait par le prévenu de la partie de l'exposé de la situation de l'Empire relative aux écoles de filles et de salles d'asile, mais qu'il contient, de plus, une appréciation critique du mode de recrutement et de la situation actuelle desdites écoles de filles et salles d'asiles; qu'à ce double titre, il sort des limites impérieusement déterminées par le décret et qu'il traite de matières formellement interdites aux journaux non cautionnés.

(Ministère public contre *Le Commerce de la Côte-d'Or.*)

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
--------------------	---

LIVRE PREMIER

Les droits publics d'ordre politique au XIX^e siècle.

CHAPITRE PREMIER. — La liberté de réunion et d'association et la liberté de la presse pendant la Révolution	9
CHAPITRE II. — La liberté de réunion et d'association de 1815 à 1901	16
CHAPITRE III. — La liberté de la presse de 1815 à 1881 ..	20

LIVRE SECOND

La presse politique.

CHAPITRE PREMIER. — Les travaux parlementaires	29
CHAPITRE II. — La doctrine	40
CHAPITRE III. — La jurisprudence	58
CONCLUSION	69
Annexes	77

